

A legitimidade da ação civil pública para a defesa do meio ambiente

Roberta Pappen da Silva

INTRODUÇÃO

A tutela ambiental é consagrada, desde os tempos primórdios, como categoria de garantia constitucional posicionada como verdadeira cláusula pétrea, vinculando-se aos fundamentos e princípios basilares da República Federativa do Brasil, a teor dos artigos 1º e 3º da Carta Magna.

A ação civil pública, que surgiu com a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, é, sem dúvida, o instrumento mais adequado à ação em juízo na proteção desta tutela ambiental. Seu objetivo principal é apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A ação civil pública tem como finalidade o cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e/ou a condenação em dinheiro.

O artigo 1º da referida Lei n. 7.347/85, in verbis, dispõe sobre a ação civil pública, o qual leciona sobre as principais características deste instituto, visando trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos.

Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - por infração da ordem econômica e da economia popular;

V - à ordem urbanística.

Merece lembrada a lição de Ada Pellegrini Grinover ao afirmar que

é inquestionável, portanto, que a nova ação civil pública, no campo ambiental, pode visar à reparação dos danos pessoalmente sofridos pelas vítimas de acidentes ecológicos, tenham estes afetado ou não, ao mesmo tempo, o ambiente como um todo. E a ação coletiva de responsabilidade civil pelos danos ambientais seguirá os parâmetros dos arts. 91-100, do CDC, inclusive quanto à previsão da preferência da reparação individual sobre a geral e indivisível, em caso de concurso de créditos (art. 99, do CDC).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, e do Código de Defesa do Consumidor em 1990, tal ação passou a ter maior abrangência, englobando não só os interesses difusos, mas quaisquer outros direitos coletivamente considerados, inclusive, possibilitando, lembra Mancuso, ao individual o ressarcimento pelos danos que lhe são causados.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, estabeleceu novos contornos para o tratamento do meio ambiente, dedicando-se um capítulo somente sobre o assunto. Para garantir a efetividade, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os instrumentos adequados para a tutela do meio ambiente. Esta adequação não se limita à

atribuição de legitimação para agir às associações ambientalistas , envolve, ainda, outros aspectos importantes, como a tutela preventiva de urgência do meio ambiente, o problema do cumprimento satisfatório das decisões judiciais, a questão relativa aos custos de um processo judicial.

Desta forma, a ação civil pública, mecanismo de grande utilidade para a defesa dos interesses transindividuais, antes, prestava-se à proteção dos interesses difusos, mas, a partir da Constituição Federal de 1988, e do Código de Defesa do Consumidor em 1990, pode ser utilizada na defesa tanto dos interesses coletivos como dos individuais homogêneos.

LEGITIMIDADE ATIVA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em conformidade com princípio consagrado em nosso sistema processual, ninguém pode pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei. Desta forma, a legitimidade para o exercício da ação civil pública deverá estar, expressamente, prevista em lei. Assim sendo, podem propor a ação civil pública, todos os entes elencados no artigo 5o da Lei n. 7.347/85, bem como, no artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor.

Quando se estuda sobre a titularidade, devemos, primeiramente, nos ater ao que dispõe o artigo 5o, senão vejamos:

A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - inclua, entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§1o O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§2o Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§3o Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§4o O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§5o Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

§6o Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Desta forma, encontram-se legitimados para proporem a ação civil pública, conforme o artigo acima citado, o Ministério Público , a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, a empresa pública, a fundação, a sociedade de economia mista e as associações , desde que esteja constituída há pelo menos um ano e inclua entre suas finalidades a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

No que diz respeito a atuação no Ministério Público , o assunto já vem sido decidido nos tribunais, senão vejamos:

PLANO DE SAÚDE. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGÊNEO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública motivada pela cobrança de mensalidades em contratos de planos de saúde ? Considerando que a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 8.078/90, art. 82, I) deve ser interpretada em sua teleologia mais ampla, a turma consignou que, no âmbito dos interesses individuais homogêneos, cuja violação é passível de ter reflexos no interesse coletivo, o Parquet é parte legítima para propor ação civil pública a fim de proteger a coletividade de descabidas cláusulas abusivas contra a saúde pública, a educação ou as condições mínimas de sobrevivência dos grandes grupos sociais. Precedentes citados – no STF: RE 163.231 – SP, DJ 5/3/1997; no STJ: Resp 108.577-PI, DJ 26/5/1997, e Resp 95.347-SE, DJ 1º/2/1999.

No mesmo sentido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MP. “O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública contra empresa de engenharia que, nos contratos de adesão para aquisição de imóveis de sua incorporação, estipulava cláusulas para a correção monetária que desrespeitavam a legislação vigente pertinente ao Plano Real. A Turma julgou que o Ministério Público, neste caso concreto, tem legitimidade para promover ação coletiva porque foi ajuizada em defesa de interesses individuais homogêneos, presente interesse social compatível com a finalidade da instituição. Precedentes citados: Resp 105.215-DF, DJ 18/8/97, e Resp 58.682-MG, DJ 16/12/1996.

A Constituição Federal de 1988 dispôs sobre a questão da legitimação em seu artigo 5o, inciso XXI , e em seu artigo 8o, inciso III (legitimação por substituição processual para as associações e para os sindicatos).

Observa-se que se torna cada vez mais necessária uma efetiva mobilização da sociedade para as problemáticas ambientais.

Kazuo Watanabe se posiciona dizendo que:

...A Lei de Ação Civil Pública (n. 7.347/85), que disciplinou melhor a ação coletiva, preocupou-se bastante com a legitimação da sociedade civil, e sob essa ótica o processo civil de interesse público é fundamentalmente um instrumento de participação política da sociedade na gestão das coisas públicas. Esse é o aspecto que temos procurado sublinhar com maior ênfase em nossos pronunciamentos, porque às vezes o agigantamento do Ministério Público, nesta área, faz com que não haja a atuação política da sociedade civil e não se alcance, assim, um dos objetivos maiores da lei, que foi, como já ficou anotado, o de melhor organizar a sociedade civil, fazendo com que ela própria, por meio desse instrumento processual, também tivesse intensa atuação na tutela jurisdicional do interesse coletivo.

Neste sentido, Antonio Gidi aduz que

o titular primeiro da lide coletiva é a própria comunidade ou coletividade titular do direito material. É por esse motivo que os grupos organizados são o principal ente legitimado à propositura da ação coletiva. A legitimidade dos órgãos do Poder Público é meramente subsidiária e, se por um lado é essencial até que a sociedade brasileira se organize plenamente, por outro lado, é uma técnica destinada a retroceder o seu crescimento a partir do momento em que a sociedade organizada assuma a plenitude da sua tarefa de autoproteção e autoconservação.

A legitimidade ativa é concorrente e disjuntiva, porque todos os relacionados pela lei podem propor a ação, atuando em separado ou conjuntamente, já que nenhum deles tem legitimidade exclusiva. Todavia, há uma particularidade a ser ressaltada neste tópico, pois, se um dos legitimados ajuizar a ação civil pública, os outros não poderão ingressar com

outra demanda sob mesmo fundamento, porque estaria caracterizada uma espécie de litispêndia.

Com relação à natureza jurídica da legitimidade, existe uma discussão entre os doutrinadores dividindo-se em ordinária ou extraordinária. Marcelo Vigliar, por exemplo, afirma ser extraordinária, ao contrário de Rodolfo Mancuso e Antonio Gidi que defendem ser ordinária. A ordinariade justificar-se-ia, porque os legitimados atuam na defesa, também, da sua cota-parte do direito transindividual.

Luiz Guilherme Marinoni, sobre o assunto, assevera:

A ausência de validade da divisão da legitimação em ordinária e extraordinária para a explicação da legitimação à tutela dos direitos transindividuais, como se vê, decorre da superação da classificação individualista do direito em próprio e alheio. É correto falar, portanto, em legitimação autônoma para a condução do processo quando se pensa na legitimação para tutela dos direitos transindividuais [...]. Na hipótese de ação coletiva para tutela de direitos individuais homogêneos, o caso é de substituição processual, pois o legitimado estará defendendo direitos individuais pertencentes a pessoas determinadas.

Existe uma posição minoritária de alguns doutrinadores que argumenta que a legitimidade ativa não é nem ordinária ou extraordinária, mas sim autônoma, argumentando que, sendo os titulares, pessoas determinadas, existe a falsa impressão de que não haveria direito subjetivo em se tratando de interesses difusos, o que não se afigura verdadeiro.

De outro modo, cumpre esclarecer que o cidadão não tem legitimidade para a proposição da ação civil pública. A eles o sistema processual reservou a ação popular, que constitui instrumento hábil para fazer valer os seus direitos.

Cumpre esclarecer que as pessoas físicas não foram incluídas no rol dos legitimados a proposição da ação civil pública tendo em vista que se reservou a elas o direito a propositura da ação popular, que constitui instrumento hábil para fazer valer os seus direitos. Mazzilli assevera que

qualquer interesse difuso ou coletivo pode hoje ser defendido por meio da ação civil pública ou coletiva. O Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública complementam-se reciprocamente: em matéria de defesa de interesses metaindividuais, um é de aplicação subsidiária para o outro; por isso, e em tese, cabe também a defesa de qualquer interesse individual homogêneo por meio da ação civil pública ou coletiva”.

Indagação interessante é se pode o indivíduo ingressar como litisconsorte ou assistente litisconsorcial em ação civil pública.

Responde Hugo Mazzilli que isso pode ser possível se ele tiver “legitimidade ordinária ou extraordinária para fazer o mesmo ou conexo pedido ao que é feito na ação coletiva”. Porém fica afastada a possibilidade de se litisconsorciar aquele que compartilhe interesse difuso, mas não tem legitimidade ordinária ou extraordinária para defender igual pedido. Salienta-se que, na defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, a propositura pode ser exercida tanto pelo cidadão, na ação popular, quanto por ente legitimado (não individual), na ação civil pública.

LEGITIMIDADE PASSIVA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

No que diz respeito à legitimidade passiva, não existem maiores dificuldades para serem analisadas, pois estão aptos a serem demandados todos aqueles que, de uma forma ou de outra, tiveram participação no evento causador de danos à sociedade.

Desta forma, todos aqueles legitimados ativamente podem figurar no pólo passivo da demanda, com exceção do Ministério Público e a própria coletividade.

A explicação para que o Ministério Público não possa figurar no pólo passivo se deve ao fato de que, sendo um órgão do Estado, não tem personalidade jurídica. Assim, se por ventura o Ministério Público ofender direitos transindividuais, a ação deverá ser dirigida contra o Estado que é o responsável pelos atos praticados por seus órgãos.

CONCLUSÃO

Procurou-se no presente trabalho demonstrar, de forma simples e clara, algo referente à legitimidade na ação civil pública, mais especificamente naquelas cujo objeto envolve o meio ambiente.

Por fim, cabe salientar que não temos a pretensão de englobar toda a matéria sobre a ação civil pública e o meio ambiente, mas esperamos ter contribuído na discussão do instituto, matéria importante nesses novos tempos.

BIBLIOGRAFIA

BENJAMIM, Antônio Herman V. A citizen action Norte-americana e a tutela ambiental. Revista AJURIS. Porto Alegre. Ano XVIII. nº 53. novembro -1991.

BRAGA, Renato Rocha. A Coisa Julgada nas Demandas Coletivas. Rio de Janeiro: Lumen, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. Direito Processual Ambiental Brasileiro. São Paulo: Del Rey, 1996.

GIDI, Antonio. Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Ações ambientais de hoje e de amanhã". In: Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 250-256.

_____. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difuso: O Processo em sua Unidade-II. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

GUERRA, Isabella Franco. A ação civil pública e o meio ambiente. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

LENZA, Pedro. Teoria geral da ação civil pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1992

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública, 5. ed. São Paulo: RT, 1997.

MARINONI, Luiz Guilherme. Novas Linhas do Processo Civil. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. O direito ambiental e as ações inibitória e de Remoção do ilícito. Disponível na internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em 06 set.2004

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MILARÉ, Edis. A ação civil pública na nova ordem constitucional. São Paulo: Saraiva, 1990.

SANCHES, Sydney. "O Poder Judiciário e a tutela do meio ambiente". Revista Jurídica. Porto Alegre, v. 42, nº 204, p. 5-19, out. 1994.

SILVA, Bruno Campos (Org.). Direito ambiental: enfoques variados. Franca: Lemos & Cruz, 2004.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Ação Civil Pública. 3. ed. São Paulo:Atlas, 1999.

Disponível

em:<

http://www.direitonet.com.br/textos/x/15/49/1549/DN_a_legitimidade_da_acao_civil_publica_para_a_defesa_do_meio_ambiente.doc> Acesso em.: 30 out. 2007.