

**Ação civil pública, ação popular e o princípio da prevenção na efetividade da proteção ambiental**

*Public Civil Action, Popular Action and the Principle of Prevention in the effectiveness of environmental protection*

Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres\*

Karla Luzia Alvares dos Prazeres\*\*

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre os meios judiciais como forma efetiva de amparo do bem coletivo mais importante para a sociedade: o meio ambiente. Iniciamos sua abordagem chamando a atenção para importância do Princípio da Prevenção, princípio basilar do Direito Ambiental, traçando uma interação entre ele, a Ação Civil Pública e a Ação Popular. Relatamos uma breve exposição dos principais aspectos jurídicos desse instrumento protetivo. Em seguida, abordamos a Ação Popular, apontando suas principais considerações. Alertamos para a pouca prática de defesa do ambiente por parte dos cidadãos, muito embora os mesmos possuam poderes legitimados, não só na própria Constituição Federal, como também em disposições posteriores à Carta Magna, para agir em defesa de seus interesses. O método desenvolvido na pesquisa se desenvolve de maneira qualitativa, através de referências bibliográficas e ideias expostas numa base logico-dedutiva.

**Palavras-chave:** Direito ambiental; Meio Ambiente; Meios Judiciais.

**Abstract:** This work deals with the judicial means as an effective way of protecting the most important collective good for society: the environment. We began his approach by drawing attention to the importance of the Principle of Prevention, the basic principle of Environmental Law, tracing an interaction between it, Public Civil Action and Popular Action. We report a brief description of the main legal aspects of this protective instrument. Then, we approach Popular Action, pointing out its main considerations. We alert to the little practice of environmental protection on the part of citizens, even though they have legitimate powers, not only in the Federal Constitution itself, but also in provisions subsequent to the Magna Carta, to act in defense of their interests. The method developed in the research is developed in a qualitative way, through bibliographical references and ideas exposed on a logical-deductive basis.

**Keywords:** Environmental law; Environment; Judicial Means.

\* Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP; Mestre em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã FADIC; Tabelião e Oficial de Registros no Estado da Paraíba.

\*\* Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá - UNESA; Mestre em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã - FADIC; Tabeliã e Oficiala de Registros no Estado da Paraíba.

**Submissão:** 28.08.2022. **Aceite:** 19.05.2023.

## Introdução

Os danos causados ao ambiente nos remetem ao início das civilizações. Ao receber de seu Criador a ordem de crescer e multiplicar-se, o homem deu partida à corrida do desenvolvimento, esta foi se alastrando e originando, durante anos e anos de percurso, o caos em que nos encontramos hoje em dia.

Não bastassem os problemas naturais do ambiente, a necessidade de sobreviver e o gosto pela qualidade de vida cada vez mais elevada, fizeram com que o homem desmatasse florestas inteiras; poluísse fontes potáveis de água; sem contar a explosão demográfica dos dois últimos séculos que trouxe, em seu bojo, os agentes do desequilíbrio ecológico, principalmente na cadeia alimentar.

A atual pressão sobre a natureza traz dois aspectos que merecem especial atenção. Primeiro, a necessidade que a produção capitalista tem de aumentar sempre a quantidade de mercadorias vendidas e, segundo a busca pela sofisticação para assegurar este consumo, a preços cada vez maiores. A produção se faz cada vez mais destrutiva e desperdiçadora, para atender a um consumo cada vez mais opulento e gera novas categorias de escassez, não apenas de matérias-primas minerais, como também do espaço físico nas grandes cidades, do ar, da água, da fertilidade natural do solo, na cobertura florestal e da fauna marinha.

Independentemente do significado ecológico dessa escassez, o aumento do valor desses elementos pressiona a composição dos custos dos produtos a ponto de ameaçar a própria capacidade de reprodução do capital investido. Diante disso, o capital se defronta com duas dificuldades: a necessidade de dominar a tecnologia da reciclagem, como forma de reduzir os custos; e a regulação do uso do espaço físico, do ar, da água e de outros bens naturais ainda disponíveis.

Perante toda essa problemática, surge a questão: como a humanidade poderá continuar vivendo e desenvolvendo-se sobre a Terra, e em condições dignas, sem contudo, prejudicar a natureza, origem de todos os recursos necessários para nossa sobrevivência?

Mais uma vez menciono as palavras do Ministro Paulo Costa Leite, que responde esta pergunta afirmando que o que necessitamos é de um modelo de desenvolvimento sustentável, que permita a geração de emprego e renda, além de meios favoráveis à preservação da vida, mas sem ocasionar a devastação da natureza.

É imprescindível que o homem tenha mais responsabilidade no consumo dos bens naturais, cabendo a todo cidadão o dever de participar de todo o esforço que tem sido feito para frear essa avalanche de danos. E o Poder Judiciário, grande reduto da

cidadania e garantidor do Estado democrático de Direito, deve se dispor a encontrar soluções viáveis para tais litígios.

Destarte, a proteção ambiental ganha destaque em nossa sociedade, e como principal demonstração dessa nova visão o capítulo VI, do Título VIII, da Constituição Federal de 1988, voltado apenas para o meio ambiente, aponta os instrumentos e os legitimados para efetuar a tutela jurídica.

Em evolução natural, o legislador infraconstitucional reconhece a importância desta tutela e propõe a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que regula a Ação Civil Pública, e apesar de tão pouco tempo, apenas quinze anos de nascimento, de aplicação é certo que a mesma já se traduz em um dos instrumentos mais eficientes na prevenção e reparação dos interesses difusos e coletivos, notadamente o meio ambiente.

O presente trabalho tem por escopo de apresentar o avanço na utilização desse instrumento jurídico, sua efetividade e sua importância na proteção do meio ambiente, pontuando as diferenças e semelhanças com outro instrumento protetivo do meio ambiente, qual seja a Ação Popular, tudo isso levando em conta o princípio da prevenção, um dos princípios básicos do Direito Ambiental. Além de mostrar um caminho alternativo à esta ação que se discute, o Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental, em função de sua rápida obtenção de uma resposta à sociedade, titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **2. Princípio da prevenção**

O Direito Ambiental surgiu da necessidade do homem proteger a si mesmo, o próximo e o ambiente em que vive das possíveis agressões que suas atividades laborais ou quaisquer outras maneiras de interação entre ele e a natureza viessem a causar nesta última. Da legitimação do Direito Ambiental como ramificação autônoma da ciência jurídica ocorre a identificação de princípios básicos, os quais fundamentam o crescimento da doutrina e solidificam suas concepções.

Esses princípios jurídicos ambientais possuem por escopo básico proteger a vida, em qualquer forma que esta se apresente, e garantir a diversidade e a capacidade de suporte do planeta Terra, para usufruto das gerações presentes e vindouras, ou seja, a conciliação com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado. Visam modificar os padrões de comportamento em direção à qualidade ambiental, devendo, se for o caso, obstar a concessão de financiamento para empreendimentos que causem ou possam vir a causar degradação ao meio ambiente.

Porém, segundo Paulo José Leite Farias, “a regra jurídica ambiental encontra,

em seus contornos, valores outros que não a preservação ambiental em si” (FARIAS: 1999). As normas ambientais não devem ser vistas de forma isolada, deixando de lado a ideologia adotada pela Constituição Federal, onde permite que se fale em estado de Direito Ambiental. Torna-se necessário observar a articulação e integração dos valores constitucionais envolvidos no campo do Direito Ambiental. Pois é preciso que haja uma integração dos princípios jurídicos, ambientais ou não, para harmonizar a convivência entre o ser humano e o meio em que vive, tornando-o equilibrado, satisfatório e apropriado para utilização.

Tais princípios ambientais podem ser implícitos ou explícitos. Estes são claramente expressos em textos legais baseados na Constituição Federal. Obviamente, os implícitos são os que decorrem do sistema constitucional, embora não estejam escritos não impede que os mesmos sejam dotados de positividade.

Dentre os princípios facilmente visualizados no artigo 225 da Carta Magna, destacamos o princípio da prevenção, o qual está compreendido no parágrafo 1º do referido artigo como forma de garantia e efetividade do direito enunciado no *caput*, qual seja o princípio máximo do Direito do Ambiente que consiste em conferir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois, como afirma Edis Milaré, repetindo Ramón Martín Mateo, “os objetivos do Direito do Ambiente são fundamentalmente preventivos” (MILARÉ: 2004).

O referido princípio, fundamentado no adágio popular: “é melhor prevenir do que remediar”, dá prioridade às medidas preventivas, pois a degradação ambiental, como regra, é irreparável, tal como o desaparecimento definitivo de uma espécie. Com efeito, muitos danos ecológicos são compensáveis, mas, sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis.

Encontramos exemplos característicos desse posicionamento preventivo no artigo 225 da Constituição Federal quando se fala no estudo do impacto ambiental, bem como no inciso V do mesmo artigo quando o legislador manifestou sua preocupação em “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Embora muito parecidos, o princípio da prevenção não se confunde com o princípio da precaução. Prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se, e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis. A diferença etimológica e semântica

(estabelecida pelo uso) sugere que prevenção é mais ampla do que precaução e que, por sua vez, precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos (MILARÉ: 2004).

O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e que detenham um histórico. Tanto o licenciamento ambiental como os próprios estudos de impacto ambiental são informados pelos princípios da prevenção. Ambos são realizados sobre a base de conhecimento já adquirido sobre uma determinada intervenção no ambiente. O principal instrumento de prevenção de danos ambientais é o licenciamento ambiental, pois age de maneira que previne os danos que uma determinada atividade poderia vir a causar ao ambiente.

Por outro lado, o princípio da precaução é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente. Todavia, é obvio que a classificação de uma intervenção como adversa está ligada a um juízo de valor sobre a qualidade da mesma e uma análise de custo/benefício do resultado da intervenção projetada (ANTUNES: 2002). Para aplicação de tal princípio exigem-se uma complexa análise entre progresso científico, inovação tecnológica e risco.

Foi a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, conforme reza o princípio 15 da mesma, que integrou a precaução à prevenção, aplicando ambos os princípios de forma conjunta quando do exercício de atividades ambientais que representam alguma ameaça de dano. Os documentos anteriores a tal declaração se referiam apenas à prevenção. É exemplo a assertiva “reaja e previna”, prevista no ponto 4 do Fórum de Siena sobre Direito Ambiental.

Para prevenir e preservar o objeto do Direito do Ambiente faz-se necessário, primeiramente, uma conscientização da população, ecologicamente falando, a qual pode ser alcançada pela educação ambiental. É a consciência ecológica que irá proporcionar êxito no combate preventivo do dano ambiental. É mais eficiente, barato e simples prevenir do que ter que reparar os danos causados, muitas vezes irremediáveis.

Outro ponto a ser discutido, em sede de efetivação da prevenção do dano ao ambiente, é o papel exercido pelo Estado em punir, e punir corretamente, o poluidor do ambiente, pois esta é a única forma de fazer com que a legislação protetiva do meio ambiente sirva de exemplo contra a prática de agressões ao mesmo. Somente com a aplicação de legislação mais severa, imposição de multas, obrigatoriedade na recuperação do meio ambiente *in natura*, entre outras práticas sancionadoras é que o poluidor sentirá, com vigor, que os recursos ambientais são escassos, que não são só

dele, e que sua utilização encontra limite na utilização do próximo, assim como informa o princípio da solidariedade do Direito Ambiental.

Embora os princípios ambientais venham, pouco a pouco, tendo eficiente aplicabilidade no mundo prático, ainda se faz necessário muito esforço coletivo para que tais princípios sejam passivamente inseridos no cotidiano do homem e se tornem condições essenciais para realização de qualquer empreendimento de caráter ambiental ou que interfira no meio ambiente.

Justamente porque se trata de bem de fruição humana coletiva, há de ser protegido contra as agressões que o atingem enquanto tal. Não sendo passível de apropriação individual, por qualquer pessoa física ou jurídica, seja de direito público ou privado, reveste a qualificação de bens de uso comum do povo, como explicita a Constituição Federal, ou patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, como diz a lei ordinária (MILARÉ: 2004).

Mas, o que é, afinal, dano ambiental que várias vezes é citado quando se refere a esse contexto? A própria literatura jurídica moderna tem encontrado dificuldades para expressar tal conceito. Não existe uma definição legal de forma explícita na legislação ambiental brasileira, mas pode-se deduzir através dos conceitos de degradação e recurso ambiental, poluição e poluidor, implícitos nessas legislações.

Atentos à advertência de Bessa Antunes, que a poluição resulta da degradação (MILARÉ, 2002), citamos Edis Milaré, repetido por Lílian Alves, que dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida (ARAÚJO, 2001).

Concluindo este capítulo, transcrevemos Barbosa Moreira sobre a importância do tema prevenção, citado por Geisa de Assis: “Considere-se por um instante o caso do interesse na sanidade do ambiente, ou na preservação das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, ou na honestidade das mensagens da propaganda; o do interesse em que não se ponham à venda produtos alimentícios ou farmacêuticos nocivos à saúde, em que funcionem com regularidade e eficiência os serviços de utilidade pública, prestados pela Administração ou por particulares, e assim por diante. Se a Justiça civil tem um papel aí a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais interesses, ou pelo menos de fazê-las cessar o mais depressa possível e evitar-lhes a repetição; nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização que de modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo acaso sofrido, insuscetível de medir-se com o metro da pecúnia”. (RODRIGUES, 2002).

### 3. Meios processuais de proteção ao meio ambiente

O contexto do Direito Ambiental no Brasil é de que se deve partir para a prevenção em vista da ameaça, e não esperar que a lesão se concretize. Desta forma, fundamentado no que diz a Constituição Federal em seu artigo 225, o legislador brasileiro adotou o critério de preservar e defender o meio ambiente, razão pela qual os instrumentos de defesa do direito ambiental no Brasil possuem caráter preventivo, sendo nítido que o ponto de partida dos meios protetivos judiciais estabelecidos na Constituição Federal, tais como Mandado de Injunção, Mandado de Segurança Coletivo, Ação Popular e Ação Civil Pública, é o de certificar a efetividade das normas ambientais.

O fato de impedir a realização de danos ambientais não suporta mais a rotulação de ser uma prática de luxo ou utopia. Ocorre que a proteção ao meio ambiente necessita de interesse e apoio da coletividade em geral para que se faça o reconhecimento de um controle de legalidade mais eficaz, possuidor de instrumentos aptos, com qual o Estado garantiria o equilíbrio harmônico entre o homem e o meio ambiente.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema meio ambiente recebeu atenção especial, e a defesa pela sua integridade passou a ser um dever de todos os cidadãos, não só do Estado, tendo para isso meios judiciais legítimos de proteção ambiental.

Como destaque desse avanço de instrumentos processuais para prevenção dos danos ao meio ambiente, apontamos o advento da Lei Federal 7.347, de 24/7/1985, a qual disciplina a Ação Civil Pública tornando-se um meio de defesa de interesses difusos ou coletivos.

Conforme Lillian Alves de Araújo, citando I. F. Guerra: “a Ação Civil Pública é um caminho de acesso à justiça que exprime a determinação constitucional da apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito e que, ao conferir proteção aos direitos difusos e coletivos, reflete a insuficiência da tutela do indivíduo isoladamente considerado e a necessidade de se priorizar a orientação de assegurar garantias ao ser humano enquanto integrante da sociedade em contexto social” (ARAÚJO: 2001).

Dentre os meios judiciais de proteção ambiental, Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX, CF), a Ação Popular Constitucional (art. 5º LXXIII, CF), o Mandado de Injunção (art.5º, LXXI, CF) e a Ação Civil Pública (art. 129, II, CF), este último é o mais adequado à proteção dos bens ambientais, motivo o qual será

esclarecido no decorrer do trabalho.

Os meios judiciais de defesa do Direito Ambiental não estão voltados para condenação pecuniária, mas para assegurar a incolumidade do bem ambiental, utilizando-se de combinações no campo judicial e extrajudicial. Quando falamos em campo judicial estamos identificando as ações judiciais que tutelam o meio ambiente, já as formas extrajudiciais, encontramos nas licenças e autorizações ambientais, manejo ecológico, zoneamentos, tombamentos, a atuação do Poder Público como forma de prevenção ou repressão dos praticantes de abusos contra o meio ambiente, entre outras formas.

Dentre essas formas de tutela ambiental encontramos a Ação Civil Pública, como já fora explicado, e em sendo o objeto deste trabalho, receberá uma análise mais detalhada no próximo tópico.

### **3.1. Ação Civil Pública**

O Instituto da Ação Civil Pública surgiu com o advento da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, alargando as fronteiras dos direitos da sociedade civil mediante iniciativas e procedimentos, despertando mais e mais a consciência da cidadania e desencadeando processos participativos orientados à defesa do patrimônio coletivo e da sadia qualidade de vida dos cidadãos (MILARÉ, 2002). Não era mencionada na Constituição anterior e veio na defesa dos interesses meta-individuais, isto é, aqueles interesses que extrapolam os limites individuais tornando-se interesse de grupamento.

Não confundir a Ação Coletiva, que é gênero, com Ação Civil Pública, espécie daquela, assim como a Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo, entre outras.

### **3.2 Ação Popular**

A Ação Popular obteve uma larga ampliação em seus objetos de tutela coletiva quando da promulgação da Carta Magna de 1988, pois a lei regente, Lei 4.717 de 29/06/1965, só se referia a atos lesivos ao patrimônio da administração direta e indireta.

A Carta de Regência de 1988 ao incluir em seu artigo 5º, LXXIII, o meio ambiente como um de seus objetos a tutelar insinuou que o mesmo seria *res omnius*, ou seja, coisa de todos e não apenas bem pertencente à Administração Pública. Destarte, ao impor à coletividade o ônus de defender e preservar o meio ambiente necessitava conferir-lhe instrumento hábil à tutela deste bem difuso, o que agora é alcançado com a previsão constitucional (AKAOUI, 2003).



O ato impugnado deve ser lesivo aos bens sobre tutela, este ato deve ser anulado. Os artigos 2º, 3º e 4º referem-se aos atos que podem estar sob impugnação na Ação Popular. A lei adota a dicotomia clássica: atos nulos e atos anuláveis. Traduziu uma série de aspectos específicos sobre esses atos. No art. 2º, a lei menciona os atos lesivos ao patrimônio público. No art. 3º, menciona os atos anuláveis. E no art. 4º, torna a falar dos atos nulos e faz um rol enorme de atos que podem ser impugnados.

Pelo que se nota na Constituição Federal, é pressuposto para Ação Popular que o ato impugnado seja lesivo. Discute-se se é necessário o ato ser ilegal ou lesivo, ou se basta a ilegalidade. Tem-se entendido que, em alguns casos, a ilegalidade já provoca uma presunção de lesividade, por isso pode-se dizer que essa lesividade, a qual se refere à Constituição Federal, pode ser uma lesividade real ou uma lesividade presumida.

Pode-se até invocar um acórdão do STF, relator Ministro Moreira Alves, publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, nº 129, pág. 1.339 e seguinte, onde o próprio STF reconheceu que a lei reguladora estabelece que a lesividade não é real, é uma lesividade presumida.

Como em algumas ocasiões há um risco de ato impugnado, lesivo, portanto, ofender esses bens sem que se possa reconstituir a situação anterior, admite a lei da Ação Popular que o juiz possa conceder liminar para suspender a execução deste ato tido como lesivo, desde que baseado no *periculum in mora* e no *fumus bonis juris*. Aliás, esta norma está no artigo 5º, parágrafo 4º, da Lei da Ação Popular, introduzido pela lei 6.513/67.

O Ministério Público, assim como na Ação Civil Pública, também possui uma função importantíssima à Ação Popular. A primeira atuação é a do artigo 9º, onde a lei prevê o caso de desistência da ação pelo autor popular.

Na hipótese de ocorrer um conluio entre o autor popular e o réu da ação, no caso uma autoridade, a lei previu que o Ministério Público pudesse substituir esse autor popular. O Ministério Público assumirá a condição de parte (artigo 9º), ou seja, a sua posição na Ação Popular normal é de *custus legis* ou fiscal da lei, entretanto se o autor desistir da ação e o Ministério Público verificar que o ato realmente é lesivo, ele pode assumir o lugar do autor popular desistente, desta forma o representante legal do Ministério Público sai de sua posição de fiscal da lei para assumir a postura de parte legítima ativa para propositura ou continuação da ação, tornando-se assim substituto processual, pois vai velar direito alheio.

O Ministério Público também está legitimado pelo artigo 19 da Lei 4.717,

parágrafo 2º: “da sentença de decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público”.E o artigo 16, diz que o Ministério Público também está legitimado a promover a execução quando ocorrer à inércia do autor popular mesmo depois de constatada a lesividade do ato.

No que tange a sentença que julga a ação procedente tem conteúdo de dois tipos: constitutivo/declaratório, conforme o ato lesivo possa ser nulo ou anulável, e condenatório, diz respeito ao pagamento de danos.

Quando julgada improcedente, a sentença é uma declaratória negativa, pois não houve lesividade. Em contrapartida, segundo o artigo 11 da Lei que rege a Ação Popular: “a sentença que julgar procedente a Ação Popular decreta a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa”.

Na Ação Popular, a sentença, regra geral, possui efeito “*erga omnes*”, tal qual a Ação Civil Pública, sendo uma regra inversa às ações comuns. (artigo 18 da Lei da Ação Popular). Abrange não só o autor como toda popularidade. Ressalva: exceto quando for julgada improcedente por deficiência de prova, a lei admite que outra ação possa ser proposta.

Os recursos contra as decisões finais e interlocutórias seguem a regra do Código de Processo Civil, ou seja, contra as decisões finais cabe recurso de apelação, e contra as decisões interlocutórias, cabe agravo. Exige-se o duplo grau de jurisdição no caso de a sentença concluir pela carência ou improcedência da ação. Esses mecanismos de recursos estão previstos no artigo 19 da Lei 4.717/65.

Até o momento da inclusão do meio ambiente como objeto de tutela da Ação Civil Pública, a Ação Popular era o meio mais importante e mais utilizado para a proteção ambiental.

Essa decadência se deu claramente pelo surgimento da Ação Civil Pública, pela abertura que a Constituição Federal deu aos indivíduos para propor Ação Civil Pública, entre outros motivos.

Destacamos também a má utilização desse instrumento. A forma abusiva e indevida como era proposto esse meio judicial ensejou o seu descrédito. A Ação Popular era interposta apenas com o intuito de importunar a vida do réu, causando lesão a sua imagem pessoal, pois com a proposição de uma ação como essa, a população local e principalmente a imprensa davam grande ênfase, causando uma verdadeira algazarra na vida do agente público ou político.

Tratava-se mais de uma perseguição política, ou até mesmo pessoal, do que a própria defesa do patrimônio público. Ou seja, o instituto de defesa perdeu o seu objetivo maior, o qual seria a proteção dos interesses difusos e coletivos.

Bastava o seu ajuizamento para impor ao réu uma sanção perpétua de rumores e fragores em torno de sua pessoa e família. Embora uma ação obtivesse seu desfecho de improcedência, esta informação demorava muito para sair e acabava caindo no esquecimento da população local, até mesmo a imprensa não divulgava, nem se interessava mais pelo assunto. Sendo assim, o único que se prejudicava era o réu, independentemente de ser o responsável pelo dano.

Transcrevendo o que disse José Emmanuel Burle Filho, em seu artigo sobre a ação civil pública: o certo é que o uso indevido e abusivo da ação popular, não obstando no momento oportuno, levou à sua desnaturação e ao seu descrédito, como se nota hoje, diga-se, infelizmente. Até mesmo a imprensa dá-lhe pouco destaque, ao reverso do que acontece com a ação civil pública (MILARÉ, 2002).

Em suma, a Ação Popular acabou se tornando uma atividade de abuso e litigância de má-fé, ou uma pretensão manifestamente infundada. E sendo estas atividades amparadas pela ordem jurídica propensas à punição, caberia aos juízes indeferir de pronto as ações que trouxessem tais características, evitando o descrédito e a marginalização desse instituto. Inclui-se aí também o Ministério Público, podendo pugnar, em uma primeira oportunidade, pelo indeferimento da inicial.

#### **4. Sobre a efetividade da ação civil pública**

A Ação Civil Pública encontra plena aplicação processual no que tange ao requisito de superioridade de proteção dos interesses comuns sobre os interesses individuais, principalmente quando se tem o intuito de reparar/prevenir danos sofridos ou que venham a sofrer, preservando, assim, a efetividade do processo.

No entanto, para atender ao citado requisito de superioridade faz-se necessário munir os processos coletivos de eficácia maior ou igual ao dos processos individuais, aumentando a facilidade de acesso a justiça e de execução, tornando útil e eficaz tal instrumento jurídico coletivo.

Este meio judicial de proteção se encarrega de firmar a praticidade e os benefícios dos litígios de natureza coletiva, entre eles o de dissolver a sobrecarga do Poder Judiciário, aumentando a celeridade e evitando o risco de maiores decisões conflitantes caso o órgão julgador tivesse que solucionar os problemas um a um.

Ainda se incumbe de estimular o acesso à justiça pela participação popular e

organizações não governamentais voltada ao coletivo. Incentiva, também, o associativismo e formação de sindicatos.

Fazemos nossas as palavras de Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, em seu artigo publicado no livro coordenado por Milaré: “a ação civil pública ressalta a responsabilidade inerente ao exercício da função pública e a necessidade de mecanismos eficientes de fiscalização e controle” (MILARÉ, 2002).

Contudo, Fernando Reverendo Vidal nos dá sua opinião de que a tutela jurisdicional coletiva, através da ação civil pública, é a mais adequada à proteção do meio ambiente, entretanto, necessita de uma melhor sistemática processual a lhe conferir maior efetividade (AKAOUI, 2003).

Esta é a mesma conclusão a que chega o acima citado Ney de Barros, que o meio de aplicação do processo para concretização do direito é a ação civil pública, porém esta deve ser concebida através da fusão de texto com realidade.

Para que haja tal efetivação, faz-se necessário que a ação em evidência seja um canal aberto para a sociedade ir em busca da segurança de seus interesses. Lutando pela construção de um caminho sólido no âmbito de legitimação ativa, e maior eficácia de instrumentos habilitados pelo ordenamento jurídico.

#### **4.1 Meio alternativo à Ação Civil Pública**

A incapacidade de resolução de conflitos pelo Poder Judiciário, por conta do volume de demanda deu ensejo a busca de um caminho mais célere, alternativo à justiça convencional.

A insuficiência de juízes, de auxiliares da Justiça, a escassez de recursos materiais, a falta de ética dos sujeitos do processo, entre outros inúmeros problemas, transformou o acesso à justiça em um processo judicial extremamente lento, dispendioso, impróprio para conflitos de alta complexidade, e tantos outros problemas já conhecidos.

Com o reconhecimento dessa situação crítica o Direito brasileiro adotou várias medidas para amenizar, não extirpando, mas mitigando algumas das causas mais complexas.

Muitos foram os meios adotados, entre eles a criação dos Juizados Especiais, o advento da lei de arbitragem, a criação das Comissões de Conciliação Prévia, além de outros.

Vale lembrar que o favorecimento aos modos de solução alternativa de litígios não objetivava a privatização da Justiça.

Embora se busque a opção diferenciada mais intensamente na seara individual, nada impede que se percorram caminhos alternativos para solução de conflitos coletivos, desde que guarde as devidas particularidades inerentes a coletividade.

Na esfera ambiental podemos destacar como exemplo de alternatividade a possibilidade de celebração de acordos administrativos entre os órgãos públicos de fiscalização ambiental e os empreendedores; as agências que atuam nas questões de proteção da liberdade de iniciativa e de concorrência (RODRIGUES, 2002).

Todavia, a forma alternativa mais utilizada, adequada e eficaz, de tutela dos interesses ambientais à Ação Civil Pública é o Termo ou Compromisso de Ajustamento de Conduta. Sem querer desmerecer a primeira, o que ocorre é que em momentos oportunos o Termo pode ser mais abrangente que uma decisão judicial, podendo inclusive abarcar reflexos nas esferas administrativa e criminal, que a Ação Civil Pública não alcança, além de ser mais célere.

Embasa nosso pensamento a opinião de Daniel Roberto Fink, que prefere a solução que imponha menos ônus às partes, além daqueles emergentes do próprio conflito a ser composto (MILARÉ, 2002).

Normatizado no artigo 5º, parágrafo 6º da lei reguladora da Ação Civil Pública, o Termo de Ajustamento de Conduta possibilita aos órgãos públicos legitimados efetivar a tutela ambiental, sem precisar elevar a questão ao Poder Judiciário, ganhando tempo e esclarecendo quanto ao provimento jurisdicional a ser lançado futuramente.

O acréscimo do parágrafo 6º, em momento oportuno introduzido pela Lei de nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor, veio legitimar o que já era aceito e praticado, mesmo com a Ação Civil Pública em andamento e com a ausência de previsão legal.

Acerca da importância do Compromisso de Ajustamento de Conduta, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que “trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reverses que isso pode significar à efetivação do direito material” (AKAOUI, 2003).

Um dos princípios norteadores do Compromisso de Conduta deve ser o da prevenção, pois esse foi o intuito da concepção deste instrumento, como um mecanismo de solução extrajudicial de conflito, justamente o de propiciar a prevenção de prejuízos ao ambiente.

Vários doutrinadores atribuem a natureza jurídica do Termo de Ajustamento como sendo transação. No entanto, de transação não se cuida, pois sendo instituto de

cunho jurídico privado, à defesa dos interesses difusos não se pode aplicar. É necessário que a transação se amolde aos princípios norteadores dos interesses públicos. Contudo, ambos são espécies semelhantes do gênero acordo.

O termo “transação” não se adequa ao Termo de Ajustamento posto que este tem por escopo direitos indisponíveis. Enquanto aquele cuida de direito disponível, como nos diz o artigo 1.035 do Código Civil.

No entanto, a maioria da doutrina afirma que o Termo de Ajustamento de Conduta configura transação, pois o compromisso deve possuir características previstas no direito civil, tais como interpretação restritiva, efeito de coisa julgada entre as partes, dentre outras peculiaridades, que por sua vez são admitidas como natureza da transação.

Resumindo nas palavras de Daniel Roberto Fink, em seu artigo publicado na revista coordenada por Milaré: “o termo de ajustamento de conduta tem como natureza jurídica constituir-se em transação, de cunho contratual, com eficácia de título executivo extrajudicial”. (MILARÉ, 2002)

Para que o Compromisso de Ajustamento seja válido, é entendimento pacífico, que ele esteja a resguardar a integralidade das providências necessárias à reparação do bem afetado ou o afastamento do risco ao bem jurídico de natureza difusa ou coletiva.

O objetivo do Compromisso de Ajustamento de Conduta é readequar a conduta do agente causador do dano, ou potencialmente causador, ao ordenamento jurídico vigente, com a finalidade de afastar o risco de dano, e/ou recompor o ambiente lesionado.

Os entes legitimados para firmarem um Termo de Ajustamento de Conduta são os mesmos legitimados para propor Ação Civil Pública, os quais estão dispostos no artigo 129, parágrafo 1º da Lei Maior, cumulado com artigo 5º, incisos I e II da Lei da Ação Civil Pública, cada ente atuando em seu limite de competência.

Um dos motivos de o Termo de Ajustamento ser bastante utilizado, principalmente pelo Ministério Público, é a garantia de ser um título executivo extrajudicial legitimado e eficaz.

Os sujeitos ativos que tomam o compromisso devem buscar todas as medidas tendentes ao efetivo e integral resguardo do meio ambiente, mas não há que se falar em discricionariedade por parte do Ministério Público ou autoridade pública em face de oportunidade e conveniência, pois não se trata de transação “*stricto sensu*” restando pouca liberdade para quem toma o compromisso.

O Termo quando assinado pelo Ministério Público pede a existência de um inquérito civil ou outro procedimento semelhante, a fim de apurar o fato para que se

possa buscar uma obrigação pertinente ao dano a ser cumprida pelo responsável.

Apesar de não estar expresso na Lei de Ação Civil Pública, o compromisso que tomado pelo Ministério Público pode ser condicionado a anterior homologação do Conselho Superior, desde que seja assim estabelecido em regras disciplinares de atuação e atribuição da instituição.

No mais, o esquema de ressarcimento pecuniário não se encontra entre os objetivos do Compromisso, por se tratar de tutela preventiva. A pecúnia sempre é desnaturada quando se trata de reparação de dano extrapatrimonial, principalmente o dano ambiental, pela sua peculiaridade de muitas vezes não comportar a reparação, quanto mais a condenação pecuniária.

De todo exposto neste capítulo compreende-se a hipótese de compromisso como alternativa para prevenir o litígio, isto é, a proposição da Ação Civil Pública, ou pôr-lhe fim, quando a ação estiver em andamento, e ainda dotar o sujeito ativo de título executivo extrajudicial ou judicial.

## **Considerações finais**

Perfilhando os capítulos, percebe-se que o instrumento jurisdicional escolhido com tema deste trabalho, sem dúvida, é a forma mais hábil e eficiente quando se trata de facilitar o acesso à justiça e solucionar conflitos coletivos na seara ambiental, assim como nas consumeristas e trabalhistas.

“Uma forma qualificada de exercício de cidadania”, e ainda, “uma forma eloqüente e eficaz de responsabilidade compartilhada e solidária”, diz Milaré em seu artigo publicado na revista coordenado por ele mesmo. Na sua concepção o escopo da Ação Civil Pública mais nobre e transcendente é a pacificação social. (MILARÉ, 2002).

A proteção do meio ambiente tem sido feita eficientemente através da ação alvo deste trabalho. Tal ação tem cumprido seus fins como previsto na Constituição Federal.

A Ação Civil Pública tem contribuído para resgatar o conceito de “público”, tão aviltado, ou a noção de “coisa pública”, muito frequentemente entendida como “de ninguém”, e não como “de todos”; tem revelado a importância de valores como “ética”, “moralidade”, respeito à pessoa humana e aos direitos humanos; tem proporcionado percepção mais nítida pela sociedade, dos espaços públicos, dos bens públicos, dos interesses sociais e coletivos; por diversas vezes tem transformado em realidade o princípio fundamental de que a lei é igualmente aplicável a todos, diz

Antônio Augusto Camargo de Mello Ferraz (MILARÉ, 2002).

Acarreta significativa ampliação do acesso à Justiça, atuando como poderoso estímulo à participação popular, à organização da base social, incentivando o associativismo em contraposição ao individualismo. Lembrando como já disse o supracitado autor: “Ela ressalta a responsabilidade inerente ao exercício da função pública e a necessidade de mecanismos eficientes de fiscalização e controle” (MILARÉ, 2002).

No entanto, a sociedade ainda não abarcou a Ação Civil Pública como forma mais adequada para exigir o que lhe é de direito, em juízo. Tem-se notado que o público não concede a devida importância a este instrumento judicial.

Aliás, essa ação, dentre outras, chamadas de massa, como a Ação Popular, não possui força suficiente para buscar a solução dos litígios provenientes dos interesses coletivos perante o Judiciário.

A forma como é utilizada, ou melhor, a má forma como é utilizada por parte da sociedade, que deveria se configurar como maior interessada, decorre do ínfimo valor que conferem à ação.

Destarte, faz-se necessário que a coletividade compreenda e se convença de que a defesa do meio ambiente não deve ser legada apenas aos órgãos públicos ou às associações civis, não sendo suficiente posto que as ações degradatórias infelizmente aumentam mais e mais. A cooperação de todos é extremamente importante para que se possa obter êxito na batalha estabelecida entre a devastação do meio ambiente e a necessidade de preservação de nossos valores ambientais.

O Poder Público tem feito a sua parte quando se trata de conscientizar a população no que diz respeito a o que é meio ambiente equilibrado, o que é necessário para se chegar a tal resultado, como lutar judicialmente para defender tais interesses.

O maior exemplo de programa de conscientização é a Agenda 21, que é a mais abrangente tentativa já feita em promover, em escala mundial, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando proteção ambiental, justiça social e eficiência economia, conforme José Eduardo Alvarenga, em seu artigo *Direito Ambiental e Desenvolvimento*, publicado na internet.

Diz ele que o desenvolvimento sustentável deve ser concebido como o desenvolvimento que satisfaça as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

E é através da conscientização, principalmente, que a população em geral poderá entender e batalhar por esse desenvolvimento sustentável, onde se chegará, conseqüentemente a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.



Por todo o exposto, tem-se que a Ação Civil Pública é a forma mais eficiente à defesa jurídica do bem público, tendo sido considerada como efetiva sua atuação como forma de proteção do dano ambiental. Ainda assim, há a possibilidade de se utilizar um meio alternativo, o chamado Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental, quando aquela não for propícia.

Meio este que só oferece vantagens por ser menos desgastante, mais barato e de fácil solução para o litígio ambiental. A negociação é a via pela qual todos sairão mais fortalecidos do que se fossem obrigados a obedecer a um comando frio de uma sentença.

Por fim, a tutela jurisdicional coletiva é certamente a mais adequada à proteção do meio ambiente, carecendo, entretanto, de uma melhor sistemática processual a lhe conferir maior efetividade.

## Referências

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do Meio Ambiente e Participação Popular**. 2 ed. Brasília: Edições Ibama, 1998.

AKAOU, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris Ltda., 2002.

ARAÚJO, Lílian Alves de. **Ação Civil Pública Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris Ltda., 2001.

BARROS, Marina Vilela Grilo de. **Ação Civil Pública**. DireitoNet, São Paulo, 04 mar. 2004. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/doutrinas/artigos/x/15/05/1505/>. Acesso em: 12/03/2022.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. **Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira**. vol. 317. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1992.

BAZAN, Luís Henrique Ayala. **Ação popular ambiental: direito subjetivo do cidadão na tutela do meio ambiente**. DireitoNet, São Paulo, 25 jan. 2005. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/18/92/1892/>. Acesso em: 09/03/2022.

BASTOS, Celso Ribeiro Bastos. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Constituição Federal, Código Civil (2002/1916), Código de Processo Civil, Código Penal, Código de Processo Penal e legislação complementar. São Paulo: Editora Manole Ltda., 2003.

COUTINHO, Francisco Wellington Coelho. **Diferenças entre Ação Civil Pública e Ação Popular**. DireitoNet, São Paulo, 10 jan 2003. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/doutrinas/artigos/x/96/22/962/>. Acesso em: 11/03/2022.

DINIZ, Maria Helena. **Compendio de Introdução à Ciência do Direito**. 10 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Editora Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **MiniAurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 2 ed. ver e atul. São Paulo: Rideel, 1999.

IHERING, Rudolf Von. **A Luta Pelo Direito**. Coleção a Obra-Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2000.

JUCKOVSKY, Vera Lúcia R. S. **Considerações sobre a Ação Civil Pública no Direito Ambiental**. Publicações Eletrônicas do CEJ, Revista CEJ-CJF n° 03. Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo03.htm>. Acesso em: 10/03/2022.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9 ed. atualizada com a EC n° 31/00. São Paulo: Atlas, 2001.

PAULA, Alexandre Sturion de. **Noções sobre a Ação Civil Pública**. DireitoNet, São Paulo, 12 mar 2003. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/doutrinas/artigos/x/15/05/1505/>. Acesso em: 08/03/2022.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.