PROTEÇÃO AMBIENTAL E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

HELY LOPES MEIRELLES *

1. Controle da poluição. 2. Preservação dos recursos naturais. 3. Restauração dos elementos destruídos. 4. Ação civil pública para proteção ambiental.

A *proteção ambiental* visa à preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, diante do ímpeto predatório das nações civilizadas que, em nome do desenvolvimento, devastam florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar.

Essa ação destruidora da natureza é universal e milenar, mas agravou-se neste século em razão do desmedido crescimento das populações e do avanço científico e tecnológico, que propiciou à humanidade a mais completa dominação da terra, das águas e do espaço aéreo.

Viu-se, assim, o Estado moderno, na contingência de preservar o *meio ambiente*[1] para assegurar a sobrevivência das gerações futuras em condições satisfatórias de alimentação, saúde e bem-estar. Para tanto, criou-se um direito novo — o *direito ambiental*[2] — destinado ao estudo dos princípios e regras

* Advogado em São Paulo.

1 Em urbanismo e ecologia as expressões "meio ambiente" e "ambiental" correspondem no francês a *environnement*, no inglês a *environment* e *environmental*, no espanhol a *entorno*.

2 Sobre direito ambiental, consultem-se, na doutrina estrangeira: Martin Mateo, *Ramón Derecho ambiental*. Madrid, 1977; McNight, Marstrand & Sinclair. *Environmenatl pollution control*. London, 1974; Girold, M. *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*. Paris, 1973.

No direito pátrio, ver: Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico* Rio de Janeiro, 1975; Ferraz, Sérgio. Direito ecológico — perspectivas e sugestões. *Revista da Consultoria Geral do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 2(4-:4 e segs., 1972; Azevedo, Eurico de Andrade & Lallari, Adilson Abreu. Fundamentos legais para o combate à poluição ambiental. *Boletim do Interior da Secretaria do Interior de São Paulo*, v. 16-30, p. 185 e segs.; Meirelles, Hely Lopes.

tendentes a impedir a destruição ou a degradação dos elementos da natureza. Daí o surgimento das limitações de proteção ambiental, sob os aspectos de: a) *controle da poluição;* b) *preservação dos recursos naturais;* c) *restauração dos elementos destruídos;* d) *ação civil pública,* como veremos a seguir.

1. *Controle da poluição*

O *controle da poluição* enquadra-se no poder de polícia administrativa de todas as entidades estatais — União, estados-membros, municípios, Distrito Federal —, competindo a cada uma delas atuar nos limites de seu território e de sua competência e, em conjunto, colaborar nas providências de âmbito nacional, de prevenção e repressão às atividades poluidoras definidas em norma legal.[3]

Em sentido amplo, *poluição é toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente, causada por agente de qualquer espécie, prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos.*

De um modo geral, as concentrações populacionais, as indústrias, o comércio, os veículos motorizados e até a agricultura e a pecuária produzem alte-

Aspectos legais relacionados com a poluição do ar. In: *Estudos e pareceres de direito público.* São Paulo, 1971. v. 1. p. 125 e segs.; e Fundamentos legais para o combate à poluição das águas. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Rio de Janeiro,* 14:56 e segs., 1965; Rodrigues, Eduardo Celestino. Combate à poluição merece profunda revisão de critérios. *O Estado de São Paulo,* 31 ago. 1975, p. 58; Machado, Paulo Afonso Leme. Apontamento sobre a repressão legal da poluição. *RT, 58*:279; Urbanismo e poluição. *RT, 469*:34; Poluição por resíduos sólidos. *RT, 485*:30; Poluição por pesticidas. *RT, 499*:27; Custódio, Helita Barreira. *Autonomia do município na preservação ambiental.* São Paulo, 1976; Falcão, Alcino Pinto. Poder de polícia e poluição sonora. *RDP, 16*:73; Durço, Roberto. A problemática da poluição. *Justitia, 100*:19; Athéniense. Aristóteles. Legitimidade e conveniência da repressão judicial à poluição sonora. *RT.* 457:289; Pompeu, Cid Tomanik. *Regime Jurídico da polícia das águas públicas: 1. Polícia da qualidade.* São Paulo, Cetesb, 1976; Saneamento básico e recursos hídricos na legislação metropolitana. *Revista DAE, 100*:42; Legislação ambiental aplicável às grandes represas. *Revista DAE, 116*:58; Controle da poluição hídrica no Brasil. *RDA. 130*:425; Cabral, Armando H. Dias. Proteção ambiental. *RDP, 47.48:77;* Oliveira, Vanda de. Poluição ambiental — competência concorrente do estado e do município. *RDP, 64*:225; Mukai, Toshio. Aspectos jurídicos da proteção ambiental. *RDP,* 73:288; estudos de vários colaboradores em *Justitia, 113,* volume dedicado ao meio ambiente.

Merece destaque a monografia de Paulo Afonso Leme Machado *(Direito ambiental brasileiro.* São Paulo, RT, 1982), que nos dá uma visão panorâmica e sistemática da matéria, como também *Direito urbanístico brasileiro,* de José Afonso da Silva (São Paulo, RT, 1981. p. 434 e sgs.).

[3] O Brasil não possui ainda uma legislação orgânica e sistemática para o controle da poluição, nem para a proteção ambiental, tendo apenas normas esparsas que indicaremos adiante (ver nota 5), quando outros países já têm códigos e leis gerais sobre a matéria.

Nos EUA vigora o National Environmental Policy, de 1969; na Inglaterra, o Control of Pollution Act, de 1974; na Suécia, o Código Ambiental, de 1969; na Itália, a Lei de Proteção Ambiental, de 1966; no México, a Lei Ambiental, de 1971; na Colômbia, o Código Ambiental Colombiano, de 1974; na Espanha, a Lei Contra a Poluição, de 1972; na Romênia, a Lei Concernente à Proteção do Meio Ambiente, de 1973.

rações no meio ambiente. Essas alterações, quando normais e toleráveis, não merecem contenção e repressão, só exigindo combate quando se tornam intoleráveis e prejudiciais à comunidade, caracterizando poluição reprimível. Para tanto, há necessidade de prévia fixação técnica e legal dos índices de tolerabilidade, ou seja, dos padrões admissíveis de alterabilidade de cada ambiente, para cada atividade poluidora, não se compreendendo nem se legitimando as formas drásticas de interdição de indústrias e atividades lícitas, por critérios pessoais da autoridade, sob o impacto de campanhas emocionais que se desenvolvem em clima de verdadeira psicose coletiva de combate à poluição.

Indispensável é o levantamento técnico dos elementos poluentes e dos meios científicos de seu controle, com os padrões admissíveis catalogados em legislação federal geral, uniforme e adequada ao controle das atividades poluidoras, em atendimento do preceito constitucional que atribui à União a edição de *normas gerais de defesa e proteção da saúde* (art. 8.º parágrafo único), e pouco sobrando ao município neste campo normativo. Aqui, a atuação municipal será principalmente executiva, fiscalizadora e complementar das normas superiores da União e dos estados-membros, no que concerne ao peculiar interesse local e especialmente na proteção do ambiente urbano.[17] Bem por isso o Supremo Tribunal Federal decidiu que: "A defesa do meio ambiente deve ser exercida com respeito à competência legislativa da União Federal."[5]

Mas a legislação federal é ainda dispersa e deficiente para o controle da poluição expressa num conglomerado de leis, decretos e portarias que mais confundem do que esclarecem os seus aplicadores, merecendo destaque a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente e defere competência ao Ministério Público "para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente" (art. 14, § 1.º), regulamentada pelo Decreto n.º 88.351, de 1.º de junho de 1983, alterado pelo Decreto n.º 89.532, de 6 de abril de 1984; a Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981 (art. 3.º, III); a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, legitimando o Ministério Público para propô-la, bem como as entidades que especifica (arts. 5.º e 6.º),[6] como veremos adiante (item *d*).

[4] A Declaração de Estocolmo, subscrita pelo Brasil, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (Suécia). em junho de 1972, dentre outros princípios afirmou: "Aos governos locais e nacionais caberá o ônus maior pelas políticas e ações ambientais da mais ampla envergadura dentro de suas respectivas jurisdições" (item 7).

[5] STF, Representações de Inconstitucionalidade nº 1.007-4 SP, relator Ministro Cordeiro Guerra, RT, *543*:247.

[6] A legislação federal concernente ao controle da poluição, salvo erro ou omissão, é a seguinte: Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento, revogando expressamente

No âmbito estadual[7] e municipal vêm surgindo tumultuariamente normas e órgãos de combate à poluição, mas todos eles sem arrimo em diretrizes federais e em padrões que deveriam orientar e uniformizar o controle das atividades poluidoras, dentro de critério técnico que compatibilize a preservação do meio ambiente com os superiores interesses do desenvolvimento do país.

as normas pertinentes anteriores (Decreto-leis nºs 248/67 e 303/67); Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, que veda aos navios a poluição das águas e o dano aos recursos do mar (art. 3º, § 2º); Decreto nº 7.030, de 30 de outubro de 1973, que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que dispõe sobre o controle da poluição industrial e atribui, com exclusividade, ao Poder Executivo federal, o fechamento de indústrias poluidoras consideradas de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional; Decreto nº 76.389, de 3 de outubro de 1975 (alterado pelo Decreto nº 85.206, de 25 de setembro de 1980), que dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial de que trata o Decreto-lei nº 1.413/75; Portaria nº 13, de 16 de janeiro de 1976, do Ministério do Interior que classifica as águas interiores; Portaria Sema nº 2, de 19 de janeiro de 1977, que homologa normas concernentes a padrões de emissão de fumaça por veículo automotor a óleo diesel; Portaria Sema nº 3, de 19 de janeiro de 1977, que impõe às empresas a observância de normas contra a poluição do meio ambiente; Decreto nº 79.367, de 9 de março de 1977, que dispõe sobre normas e padrões para potabilidade da água; Decreto nº 81.107, de 22 de dezembro de 1977, que indica as atividades de alto interesse para o desenvolvimento e a segurança nacional, para efeito do disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 1.413/75; Portaria Interministerial nº 1, de 23 de janeiro de 1978, dos Ministérios das Minas e Energia, do Interior, e dos Transportes, que recomenda a observância das normas federais no enquadramento dos corpos d'água, respeitando-se os usos outorgados pela União; Portaria Interministerial nº 90/78, dos Ministérios das Minas e Energia, e do Interior, que institui o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH); Portaria nº 442-Bsb-78, de 31 de outubro de 1978, do Ministério da Saúde, que aprova normas para proteção sanitária de mananciais destinados a abastecimento, que passaram a ser obrigatórias a partir de 6 de outubro de 1980; Portaria nº 323, de 29 de novembro de 1978, do Ministério do Interior, que proíbe o lançamento de vinhoto (restilo) nos corpos d'água; Portaria nº 2.010, de 26 de dezembro de 1978, do Ministério das Minas e Energia, que sujeita os concessionários a apresentarem licença de funcionamento, expedida pelo órgão estadual ou municipal responsável pelo controle da poluição; Portaria Sema nº 2, de 9 de fevereiro de 1979, que dispõe sobre a derivação de águas públicas para preservação ambiental; Portaria Minter GM nº 53, de 1º de março de 1979, dispondo sobre o tratamento de resíduos sólidos (lixo); Decreto nº 85.540, de 4 de junho de 1979, que dispõe sobre a poluição por óleo no mar; Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispõe sobre política nacional de irrigação; Portaria DNAEE nº 99, de 31 de agosto de 1979, que aprova normas para apresentação de projetos relativos à exploração de recursos hídricos; Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que aprova o regulamento dos parques nacionais; Portaria Minter nº 92, de 19 de junho de 1980, que dispõe sobre emissão de sons e ruídos; Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre zoneamento industrial; Portaria Minter nº 100, de 14 de julho de 1980, que dispõe sobre emissão de fumaça por veículos a óleo diesel; Decreto nº 84.973, de 29 de julho de 1980, que dispõe sobre localização de estações ecológicas e usinas nucleares; Portaria Minter GM nº 124, de 20 de agosto de 1980, sobre localização de indústrias e construções potencialmente poluidoras; Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de estações ecológicas; Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre o meio ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983; Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

[7] O estado de São Paulo promulgou a Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976, dispondo sobre o controle da poluição em geral. Anteriormente, já havia editado a Lei nº 898, de 18 de dezembro

O mais sério problema a ser resolvido é o da *pré-ocupação* de bairros ou áreas por indústrias e outras atividades poluidoras que, posteriormente, venham a ser consideradas em *uso desconforme,* diante da nova legislação para o local. Em tais casos não pode a administração paralisar sumariamente essas indústrias e atividades, nem reduzir-lhes a produção, porque isto ofenderia o *direito adquirido* em conformidade com as normas legais anteriores. Para a retirada desses estabelecimentos, a medida legal é a *desapropriação.* Poderá, ainda, a administração, nesses casos, impedir ampliações do que está em *uso desconforme* e exigir equipamentos e tratamentos técnicos redutores da poluição, em prazos e condições razoáveis, incentivando a voluntária mudança de local. Somente os abusos da iniciativa particular é que devem ser coibidos pelo poder de polícia do município, protetor do bem-estar da coletividade urbana, principalmente nas zonas *estritamente residenciais.* Nas *zonas mistas* há que se tolerar os incômodos da indústria e do comércio, desde que decorram do exercício legal e normal dessas atividades e sejam produzidos unicamente no período diurno de trabalho; nas *zonas comerciais e industriais* os seus incômodos não são reprimíveis pela vizinhança enquanto se contenham nos limites da licença de funcionamento e não caracterizem abuso de direito do exercício profissional, pois que a delimitação dessas áreas e o confinamento das atividades diversas de habitação erigem tais atividades em *usos conformes para o local* e afastam qualquer possibilidade jurídica de impugnação ao seu exercício e às suas conseqüências *normais* para a zona e suas adjacências, porque os que nela se localizam ou dela se avizinham sabem de antemão a destinação, o uso e a ocupação da área e conhecem as suas conseqüências molestas.

Daí a conveniência e as vantagens do zoneamento urbano, como medida prévia do controle da poluição, que deverá basear-se e diversificar-se segundo os usos de cada zona, para adequação das exigências municipais às diferentes áreas e atividades da cidade e de seus arredores. Impõe-se, ainda, a fixação de uma política geral de controle da poluição, uniforme e realística, que leve em consideração não só a preservação ambiental, como também as determinantes do desenvolvimento local, regional e nacional, para a correta localização das atividades poluidoras, a situação das indústrias e do comércio já instalados, os meios técnicos de contenção ou eliminação dos elementos poluentes e os estímulos do poder público para o combate à poluição, a fim de obter-se o equi-

de 1975, e posteriormente publicou a Lei nº 1.172, de 17 de novembro de 1976, ambas regulamentadas pelo Decreto nº 9.714, de 14 de abril de 1977, disciplinando o uso do solo, para proteção aos mananciais da região metropolitana da Grande São Paulo, mas todos esses diplomas são deficientes e em alguns pontos invadem a competência da União (STF, *RT*, *543*:247). A Lei Complementar estadual nº 304, de 28 de dezembro de 1982 (Lei Orgânica do Ministério Público) defere ao procurador-geral da Justiça competência para designar, em cada comarca, o promotor de justiça que se incumbirá da proteção do meio ambiente (art. 34, *a*).

líbrio ecológico e econômico, num amparo recíproco dos interesses coletivos e dos direitos industriais, protegendo a comunidade sem aniquilar a iniciativa privada propulsora do desenvolvimento nacional.

O zoneamento industrial está disciplinado pela Lei n.º 6.803, de 2 de julho de 1980, que estabelece diretrizes para a sua implantação nas áreas críticas de poluição a que se refere o art. 4.º do Decreto-lei n.º 1.413, de 14 de agosto de 1975. Por essa lei, caber exclusivamente à União, ouvidos os governos estadual e municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como as instalações nucleares e outras definidas em lei (Lei n.º 6.803/80, art. 10, § 2.º).

2. *Preservação dos recursos naturais*

A preservação dos recursos naturais, assim entendidos todos os elementos da natureza que mantêm o equilíbrio ecológico e a vida em nosso planeta, é dever do Estado e apóia-se no domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Mas como *domínio eminente* não é *domínio patrimonial,* o Estado não tem direito de propriedade sobre todos os bens de seu território, podendo apenas *condicionar o uso da propriedade particular* para cumprimento de sua função social (Constituição da República, art. 160, III), ou retirá-la compulsoriamente de seu dono, por utilidade pública ou interesse social, através de *desapropriação,* com justa e prévia indenização (art. 153, § 22).

Assim, a preservação dos recursos naturais se faz por dois modos: pelas *limitações administrativas de uso,* gerais e gratuitas, sem impedir a normal utilização econômica do bem, nem retirar a propriedade do particular, ou, pela *desapropriação,* individual e remunerada de determinado bem, transferindo-o para o domínio público e impedindo a sua destruição ou degradação. Tal o que ocorre com as reservas florestais, com as nascentes e os mananciais, com as águas minerais, com os monumentos naturais e outros elementos da natureza em que o poder público tem interesse na sua preservação, para manutenção da flora e da fauna, da pureza das águas e do ar, ou mesmo para conservação estética de panoramas e recantos naturais de particular beleza (Constituição da República, art. 180, parágrafo único).

Os recursos naturais — terras, águas, jazidas, florestas, fauna e espaço aéreo — principalmente quando integrantes do domínio público, têm regime especial para sua utilização, sujeitando-se a normas e limitações administrativas próprias.

Todos esses elementos componentes do meio ambiente são preserváveis pela entidade estatal competente para sua regulamentação e administração, variando apenas as formas de preservação e os meios administrativos de efetivá-la, prin-

cipalmente quando pertencentes a particulares amparados pelo direito de propriedade.

No âmbito municipal essa preservação da natureza é restrita aos elementos que interessem preponderantemente à comunidade local e em especial à vida urbana, tais como as fontes e os mananciais que abastecem a cidade, os recantos naturais de lazer, as áreas com vegetação nativa próprias para parques turísticos ou reservas da flora e da fauna em extinção e outros sítios com peculiaridades locais.

É de observar-se que não só a iniciativa dos particulares como os empreendimentos do poder público devem respeitar as normas de controle da poluição e de preservação dos recursos naturais, sujeitando-se às respectivas limitações administrativas das entidades estatais competentes. A propósito, Martín Mateo faz essa oportuna advertência: "Las técnicas interventoras del Derecho Administrativo clásico están pensadas para acomodar las conductas de los particulares a los intereses públicos definidos por la ley. Es la Administración, pues, la que desempeña el papel tutelar controlando y reprimiendo, las actuaciones de los ciudadanos. Sucede, sin embargo, que en el campo de la defensa ambiental la Administración puede, aunque parezca paradójico, aparecer como potencialmente agresora del equilíbrio ecológico. Esta curiosa situación es fruto de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en provectos e iniciativas de gran envergadura, de transcendencia para el medio y de la dispersión de responsabilidades en múltiples organismos y entes que propendem a defender celosamente sus funciones y a anteponer quizá los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales que se concitan en la defensa del ambiente."[8]

Ocorrendo essa conduta do poder público, caberá *ação popular* ou *ação civil pública* para invalidar o ato ilegal e lesivo ao meio ambiente.

3. *Restauração dos elementos destruídos*

Em muitos casos não basta o *controle da poluição* e a *preservação dos recursos naturais* para a completa proteção ambiental; torna-se necessária a *restauração dos elementos destruídos ou degradados* pelo homem, ou pelos próprios fenômenos da natureza. Impõe-se, assim, o florestamento das áreas des-

[8] Martín Mateo, Ramón. op. cit. p. 95. Este mesmo autor informa que, nos EUA, qualquer projeto de empreendimento público que possa afetar significativamente o meio ambiente deverá ser previamente submetido à consideração da Environmental Protection Agency (EPA), que pode vetá-lo, ficando então sujeito à apreciação judicial, nos termos do já referido Environmental Policy Act, de 1969.

matadas, a recomposição dos terrenos erodidos ou escavados, a recuperação das águas poluídas, a regeneração das terras exauridas, a recriação de espécies silvestres e aquáticas em vias de extinção, e tantas outras medidas de restauração do meio ambiente para o reencontro do equilíbrio ecológico e renascimento da vida animal e vegetal, de que depende a sobrevivência da humanidade.

Essas providências estatais para recuperação do meio ambiente destruído ou degradado são mais de incentivos ao administrado que de polícia administrativa, preventiva ou repressiva, pois o poder público só conseguirá os seus objetivos restauradores através do beneficiamento das propriedades particulares, o que indiretamente e de futuro irá refletir-se no bem-estar da coletividade.

Todavia, cabe ao poder público editar normas impositivas de restauração do meio ambiente destruído ou degradado, para recomposição da natureza até onde for possível essa restauração, mas é indubitável que tais normas devem vir acompanhadas de apoio técnico e financeiro do governo, para que o particular possa atendê-las no tempo e nas condições necessárias à sua eficiência. Tais normas e providências competem preferentemente à União, dado o predominante interesse nacional, mas podem ser supridas ou complementadas por disposições e medidas regionais e locais, dos estados-membros e municípios particularmente interessados no assunto.[9]

No âmbito local, notadamente na área urbana e suas adjacências, o município pode impor, por lei, a restauração de elementos destruídos e a recomposição de áreas escavadas em atividades extrativas ou construtivas, como ocorre na exploração da areia, argila, cascalho e na abertura de estradas com cortes e aterros, que tanto desfiguram a paisagem natural como alteram o relevo do solo, deixando abertas verdadeiras crateras no perímetro urbano e em seus arredores, com malefícios de toda ordem para a comunidade.

4. *Ação civil pública para proteção ambiental*

A proteção ambiental vem sendo tratada fragmentariamente pela legislação brasileira, só surgindo com relativa sistematização a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (regulamentada pelo Decreto n.º 88.351, de 1.º de junho de 1983), que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e, subseqüentemente, desenvolvendo o disposto no inciso III, do art. 3.º da Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, disci-

[9] No RE ny 73.876-SP, julgado em 6 de março de 1974, o STF reconheceu à municipalidade de São Paulo o poder de regular a escavação em margem de rio, na área urbana, para a retirada de areia e outros minérios, com a exigência de recomposição do meio ambiente, caução prévia para expedição do alvará e multa por sua infringência.

plinou a *ação civil pública*[10] *de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente*, legitimando precipuamente o Ministério Público para propô-la[11], como também as entidades estatais, autárquicas, paraestatais e as associações que especifica (art. 5.º), sem prejuízo da ação popular (art. 1.º). Estas duas ações têm objetivos assemelhados, mas legitimação de autores diferentes, pois a *civil pública* pode ser ajuizada pelo Ministério Público e pelas pessoas jurídicas antes indicadas, e a *popular* só pode ser proposta por cidadão eleitor (Lei n.º 4.717/65, art. 1.º).[12] Ambas têm de comum a defesa dos *interesses difusos,*[13] da coletividade e não o amparo do direito individual de seus autores.

A Lei nº 7.347/85 é unicamente de caráter processual, devendo o pedido e a condenação basear-se em disposição de alguma lei material da União, do estado ou do município, que tipifique a infração ambiental a ser reconhecida e punida judicialmente e independentemente de quaisquer penalidades administrativas ou de ação movida por particular para defesa de seu direito individual. Dentre as normas materiais de proteção do meio ambiente destacam-se a citada Lei n.º 6.938/81 e os códigos administrativos que regem a utilização e preservação do solo, das águas, do ar, das florestas e da fauna, ou a ordenação da cidade e de suas edificações, assim como as que normatizam, especificamente, a implantação e o funcionamento das indústrias poluentes [14] e o emprego de agrotóxicos que ponham em risco a saúde e a vida de pessoas e animais terrestres e aquáticos.

[10] Sobre a *ação civil pública,* ver: Ferraz, Antonio Augusto Melo de Camargo; Milaré, Édis & Nery Júnior, Nélson. *Ação civil pública e tutela jurisdicional dos interesses difusos*. Saraiva 1984. E mais os artigos dos seguintes autores: Decomain, Pedro Roberto. O Ministério Público e a proteção do meio ambiente. *Revista de Informação Legislativa, 21*:385; Machado, Paulo Afonso Leme. Ministério Público, ambiente e patrimônio cultural. *Revista de Informação Legislativa, 89*:293; e também Responsabilidade civil e dano ecológico. In: *Anais do III Simpósio Nacional de Direito do Meio Ambiente.* São Paulo, 1982. p. 62 e segs.; Tomazzi, Luiz Roberto. Ministério Público e defesa do meio ambiente. *Justitia, 113*:135; Fonseca, Sérgio Roxo da. O Ministério Público e o dano ecológico. *Justitia, 113*:143; Mukay Toshio. Aspectos jurídicos da proteção ambiental no Brasil. *Justitia, 126*:25; Naves, Rubens. Proteção ambiental e Constituinte. In: *Anais do IV Simpósio de Direito do Meio Ambiente.* Goiânia, 1984. p. 5 e segs.

[11] Esta nova atribuição ao Ministério Público não suprime a sua legitimação para propor ações penais por contravenções e crimes contra bens públicos, definidos em outras leis, tais como o Código Penal (art. 163), o Código Eleitoral (art. 328). o Código Florestal (arts. 26 e 32), o Código de Caça (arts. 27 a 34), o Código de Pesca (arts. 35, *c* e *d*, e 61) etc.

[12] Ver nosso *Mandado de segurança e ação popular.* São Paulo, RT, 1985. p. 79 e segs.

[13] Ver: Grinover, Ada Pellegrini, coord. *Tutela dos interesses difusos.* São Paulo, Max Limonad, 1984; Mukai, Toshio. A lei de defesa dos interesses difusos. *Boletim de Direito Administrativo da Prefeitura de São Paulo,* p. 86 e segs., ago. 1985.

[14] Ver a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e a Portaria Minter nº 124, de 20 de agosto de 1980, que dispõe sobre a localização de indústrias e construções potencialmente poluidoras.

Segundo a Lei n.º 7.347/85, a *ação civil pública* é de ser proposta no foro do local onde ocorrer a conduta ou a omissão prejudicial ao meio ambiente (art. 2.º), para a condenação pecuniária do réu, ou a imposição de obrigação de fazer ou de não fazer (art. 3.º). Embora seja uma ação de rito ordinário, admite a suspensão liminar do ato ou fato impugnado (art. 12), podendo ser precedida ou acompanhada de medida cautelar nominada ou inominada, bem como de pedido cominatório para impedir ou minimizar o dano ecológico, assim como para preservar os bens de valor histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico (art. 4.º) ameaçados de destruição ou depredação.

A responsabilidade do réu na ação civil pública é objetiva, pois independe de culpa no fato que a enseja (art. 14, § 1.º da Lei n.º 6.938/81), bastando que o autor demonstre o nexo causal entre a conduta do réu e a lesão ao meio ambiente a ser protegido, e indique o dispositivo legal infringido. Se o fato argüido de lesivo ao meio ambiente foi praticado com licença, permissão ou autorização da autoridade competente, deverá o autor da ação — Ministério Público ou pessoa jurídica — provar a ilegalidade de sua expedição, uma vez que todo ato administrativo traz a presunção de legitimidade, só invalidável por prova em contrário.

A reparação do dano ambiental pode consistir na indenização dos prejuízos, reais ou legalmente presumidos, ou na restauração do que foi poluído, destruído ou degradado. A responsabilização do réu pode ser repressiva da lesão consumada, ou preventiva de sua consumição iminente. Melhor será, sempre, a ação preventiva visto que há lesões irreparáveis *in specie,* como a derrubada ilegal de uma floresta nativa ou a destruição de um bem histórico, valioso pela sua origem e autenticidade. Daí por que a lei da *ação civil pública* admite a condenação de *fazer* ou de *não fazer* (art. 3.º). Em qualquer hipótese, a responsabilidade do réu é solidária, abrangendo todos os que cometeram ou participaram do fato lesivo.

Proposta a ação civil pública, dela não pode desistir o Ministério Público, pois o seu objetivo é o amparo dos interesses indisponíveis da sociedade e a imposição da observância da Constituição e das leis de ordem pública (art. 3.º, inciso I, da Lei Complementar n.º 40/81) [15].

A defesa do réu na ação civil pública é restrita à demonstração da inexistência do fato alegado na inicial ou da inocorrência de sua autoria ou coautoria, bem como a legitimidade de sua conduta em face do ato administrativo que licenciou, permitiu ou autorizou a prática do fato argüido de lesivo ao meio ambiente.

[15] A Lei Orgânica do Ministério Público do estado de São Paulo (Lei Complementar nº 304, de 28 de dezembro de 1982) compete ao procurador-geral da justiça a designação de um membro do Ministério Público, em cada comarca, para a protecão e defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural e natural do estado (art. 32, inciso XXXIV).