

# AÇÃO CIVIL PÚBLICA: REFLEXÃO ACERCA DA IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO DAS ASSOCIAÇÕES

PUBLIC CIVIL SUIT: REFLECTION ON THE IMPORTANCE OF SOCIAL PARTICIPATION BY MEANS OF ASSOCIATIONS

---

Paulo Roberto Pereira de Souza<sup>1</sup>

Ewerton Ricardo Messias<sup>2</sup>

## Sumário

1. Introdução. 2. Evolução histórica da Ação Civil Pública. 3. Legitimidade para agir na esfera da ação civil pública. 4. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 5. A atuação das associações na defesa do meio ambiente. 6. Considerações finais. 7. Referências.

## Summary

1. Introduction. 2. Historical evolution of the Public Civil Lawsuit. 3. Legitimacy to act in the sphere of civil lawsuit. 4. The fundamental right to an ecologically balanced environment. 5. The role of associations in defense of the environment. 6. Final considerations. 7. References.

## Resumo

A ação civil pública foi criada para garantir a responsabilização por danos causados aos chamados interesses ou direitos transindividuais, que são fruto da evolução social. Com isso e com a edição da Lei nº 8.078/90 (*Código de Defesa do Consumidor*), que classificou os interesses e direitos transindividuais em direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos, houve uma ampliação e um redimensionamento dos institutos de processo civil, até então voltados exclusivamente para a

---

1 Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília.

2 Mestrando do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília.

tutela dos interesses individuais, possibilitando o acesso à justiça pela via coletiva. O presente trabalho tem por escopo analisar a legitimidade ativa das associações para atuarem em sede de ação civil pública para a defesa do meio ambiente como forma de possibilitar a participação social na busca da tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Palavras-chave:** Ação Civil Pública; Direitos Transindividuais; Associações.

### **Abstract**

The civil lawsuit was created to ensure accountability for damages caused to the denominated interests or transindividual rights or, which are the result of social evolution. Through this and with the enactment of Law number 8.078/90 (*Consumer Defense Code*), which classified the interests and transindividual rights in diffuse and collective rights in the strict sense and individual homogeneous rights, there was an enlargement and resizing of institutes of civil procedure thitherto devoted exclusively to the protection of individual interests, enabling access to justice collectively. The scope of this paper is to analyze the active legitimacy associations to act in place of civil lawsuits to protect the environment as a way of permitting participation in the pursuit of social protection of the right to an ecologically balanced environment.

**Keywords:** Civil Lawsuit; Transindividual rights; Associations.

## **Introdução**

Na Pós-modernidade, com o surgimento da sociedade de massa e a constitucionalização do Direito, emerge uma nova categoria de interesses e direitos, os chamados interesses ou direitos transindividuais, o que exigiu uma profunda revisão dos conceitos de acesso à Justiça em particular e do processo civil em geral.

Diante das novas e complexas demandas surgidas da sociedade de massa, houve a necessidade da criação de um direito de massa. Isso se deu por meio da adequação dos institutos de processo civil, visando garantir a fruição dos direitos transindividuais, com a ampliação do rol de legitimados para a defesa de tais direitos, uma vez que os efeitos danosos repercutiam além da esfera do individual, atingindo pessoas indeterminadas, grupos ou categorias homogêneas de pessoas individuais.

O instrumento legal criado pelo legislador foi a ação civil pública, instituída pela Lei nº 7.347/85, e, em seguida, consagrada pelo artigo 129 da *Constituição Federal* de 1988, para a defesa de interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. A ação civil pública surgiu como uma forma de solução para as demandas da sociedade de massa, revelando-se como um importante instrumento de cidadania.

Devido ao fato de a ação civil pública ser relativamente recente no ordenamento jurídico brasileiro, podemos constatar vários aspectos controvertidos; dentre eles está a questão da legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública em defesa do meio ambiente.

Em matéria de direitos transindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a questão do acesso à justiça ocupa posição de destaque, vez que a tutela dos referidos direitos visa transformar injustiças individuais e pulverizadas em danos supraindividuais, abandonando o individualismo clássico do século passado em prol da coletividade por meio da conscientização dos indivíduos de que, na posição de vítimas, sofrem de forma coletiva, e não como unidades isoladas e que a qualquer possibilidade de mudança subordina-se, invariavelmente, sua organização.

A *Constituição Federal* de 1988, em seu artigo 225, erigiu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental, imprescindível à realização da justiça social e à dignidade da pessoa humana.

Em virtude do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ser fundamental e de natureza difusa, tendo como interessada a coletividade (a sociedade como um todo), o presente trabalho desenvolver-se-á sob a premissa de que a legitimação ativa para propositura da ação civil pública ambiental deva ser a mais ampla possível, apta a possibilitar a máxima participação social na defesa do bem ambiental, visto ser esse o objetivo da Lei nº 7.347/85 e da *Constituição Federal* de 1988.

## 1 Evolução histórica da ação civil pública

A ação civil pública surgiu a partir da *class action* americana, espécie de ação que se inicia em uma corte estadual ou federal, por meio de um grupo de pessoas que tem o mesmo interesse legal, visando alcançar uma solução mais prática para os litígios.

No Brasil, o primeiro instrumento de defesa dos interesses difusos foi a ação popular, que foi disciplinada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

A Lei Complementar Federal 40, de 14 de dezembro de 1981, antiga Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, foi o primeiro texto legal a dispor sobre a ação civil pública.

Com a publicação da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública (LACP), a defesa dos interesses difusos e coletivos ganhou amplitude, visto que, em seu artigo 1º, tal lei tutelava a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

No entanto, por ocasião de sua publicação, houve o veto presidencial do inciso IV, do referido artigo 1º, que tratava sobre “outros interesses difusos”. O então presidente José Sarney fundamentou seu veto da seguinte forma:

As razões de interesse público dizem respeito precipuamente à insegurança jurídica, em detrimento do bem comum, que decorre da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão ‘qualquer outro interesse difuso’.<sup>3</sup>

Em virtude do veto presidencial, os legitimados para a proposição da ação civil pública ficaram limitados às hipóteses não vetadas da Lei 7.347/85, fato que reduziu sobremaneira a defesa dos direitos difusos da sociedade.

Em 1988 foi promulgada a *Constituição Federal* atual, que recepcionou expressamente a Lei da Ação Civil Pública quando, em seu texto, artigo 129, §1º, atribuiu ao Ministério Público a titularidade para a propositura da referida ação sem prejuízo à legitimação de terceiros, também legalmente legitimados.

A partir daí surgiram novas legislações rumo à tutela total dos direitos transindividuais, como é o caso da lei nº 7.853/89, que prevê a tutela jurisdicional coletiva ou difusa para atender aos anseios dos portadores de deficiência; a lei nº 7.912/89, que tratava de ação civil pública por danos causados aos investidores no mercado de valores; e a lei nº 8069/90, que prevê a tutela coletiva das crianças e adolescentes.

Porém, o ordenamento jurídico ainda carecia do conceito legal de direitos difusos e coletivos, questão que fora resolvida com a publicação da lei nº 8.078/90, a qual instituiu o *Código de Defesa do Consumidor*, conceituando no parágrafo único do artigo 81 os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos na seguinte conformidade:

---

<sup>3</sup> BRASIL. MENSAGEM nº 359, de 24 de julho de 1985. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03.dez. 12.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
 I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;  
 II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;  
 III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.<sup>4</sup>

Tal legislação ainda restabeleceu, em seu artigo 110, o dispositivo vetado no inciso IV do artigo 1º da lei 7.347/85 e mais: ampliou sua aplicação aos interesses individuais homogêneos, senão vejamos:

Art. 110. Acrescente-se o seguinte inciso IV ao art. 1º da lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

“IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.<sup>5</sup>

Tais inovações facilitaram o acesso à Justiça consagrando a tendência do moderno processo civil de remover obstáculos formais à obtenção da rápida, efetiva e eficiente prestação jurisdicional.

## 2 Legitimidade para agir na esfera da ação civil pública

Via de regra, a legitimidade ativa está ligada à identidade da pessoa do autor com a pessoa favorecida pela lei, e a legitimidade passiva está ligada à identidade da pessoa do réu com a pessoa obrigada. Porém, na ação civil pública há um rompimento com o processo civil comum uma vez que nem sempre coincidem as figuras do autor, que é aquele a quem a lei confere o poder de agir com o interessado.

Dessa forma, o fato do particular ser um possível titular do direito transindividual não lhe dá legitimidade para propor a ação competente para a

4 BRASIL. Lei 8.078/90. Artigo 81, parágrafo único. (ANGHER, 2009, p. 583).

5 BRASIL. Lei 8.078/90. Artigo 110. (*Ibid idem*).

defesa coletiva desse direito, vez que os legitimados para a ação civil pública são aqueles integrantes do rol do art. 5º, da LACP, ou, então, aqueles constantes do rol do art. 82 da Lei 8.078/90.

O art. 5º da Lei 7.347/85 dispõe que:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) 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.

[...] 6

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

[...] 7

Assim, entre os legitimados para a propositura da demanda estão o Ministério Público, a Defensoria Pública, as autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações constituídas há mais

6 BRASIL. Lei 7.347/85. Artigo 5º. (*Idem*, 2009, p. 1019).

7 BRASIL. Lei 8.078/90. Artigo 82. (*Ibid idem*, p. 583).

de um ano e que incluam, em 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 e os órgãos da administração pública. Igualmente outros direitos e interesses difusos, como proteção de pessoas portadora de deficiência, de menores, de idosos, da ordem econômica, enfim, de qualquer direito ou interesse que se caracterize como supraindividual ou metasubjetivo capaz de representar um interesse de uma coletividade, grupo ou classe de pessoas.

Da leitura dos artigos de lei supracitada, denota-se que a legitimação na ação civil pública é concorrente e disjuntiva, pois quaisquer das pessoas ali mencionadas estão aptas ao exercício da ação, não havendo preferência nessa concorrência.

Sobre o conteúdo, Mazzili ensina que:

É *concorrente e disjuntiva* a legitimação ativa para a propositura de ações civis públicas ou coletivas em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, pois cada um dos co-legitimados pode ajuizar essas ações, quer litisconsorciando-se com outros, quer fazendo-o isoladamente. É *concorrente*, porque todos os co-legitimados do art. 5º da LACP ou do art. 82 do CDC podem agir em defesa de interesses transindividuais; é *disjuntiva* porque não precisam comparecer em litisconsórcio.<sup>8</sup>

De tal conceito podemos chegar à conclusão de que a tutela coletiva de direitos que decorre de novas necessidades da sociedade de massa cria uma nova espécie de legitimação: a disjuntiva concorrente. Disjuntiva, pois a legitimação vem da lei e se espalha pelos vários co-legitimados disjuntiva e concorrentemente autorizados por lei a propor a ação. É o modelo da Lei Royer francesa, que, ao contrário do sistema da *class action*, elencou os possíveis titulares não deixando a abertura admitida pelo sistema norte-americano.<sup>9</sup>

Tais considerações, somadas ao contido no artigo 129, §1º, da CF, segundo o qual “a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impedem a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”<sup>10</sup> levam ao entendimento de que todos os

8 (*Idem*, 2004, p. 51).

9 (ARANTES, 2002, p. 69).

10 BRASIL. *Constituição Federal* de 1988. Artigo 129, §1º. (ANGHER, 2009, p. 58).

co-legitimados estão aptos à propositura da ação civil pública e cada um pode agir isoladamente sem que seja necessária a anuência ou autorização dos demais.

## **3 O Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado**

### **3.1 Breve histórico da constitucionalização da proteção ambiental**

Após o advento da República, mais especificamente em 1891, foi promulgada a primeira constituição republicana do Brasil. Nela já havia menção à proteção de alguns recursos naturais, no entanto o dispositivo constitucional fora criado não com o viés de proteção ambiental, mas sim com o viés de proteção econômica, vez que se prestava simplesmente à proteção das terras e minas, com a clara finalidade de institucionalização da exploração do solo pelo Estado em defesa dos interesses da burguesia dominante à época. As demais Constituições que a seguiram (1934, 1937, 1946 e 1967) mantiveram as mesmas características, ou seja, mantiveram o foco na proteção econômica dos recursos naturais como fonte de geração de riquezas para as classes dominantes.

Em que pese não demonstrar uma consciência de proteção ambiental<sup>11</sup>, a Constituição de 1934 ampliou a competência do Poder Legislativo da União para legislar acerca da proteção dos recursos naturais. Tal competência, limitada na Constituição de 1891 às terras e minas, passou a abranger questões como água, energia hidroelétrica, floresta, caça, pesca e riquezas de subsolo.

O fenômeno da globalização, impulsionado pelas Revoluções Industrial e Tecnológica, imprimiu consideráveis transformações sociais, políticas e econômicas no mundo, que, principalmente a partir da década de 1970, gerou uma mudança de postura acerca das questões ambientais.

A crise ecológica, instalada em virtude do modelo desenvolvimentista, motivou o início de diversas discussões, internacionais e nacionais, sobre a proteção ambiental, agora voltada à garantia da vida humana e não mais somente à produção econômica, visto a constatação de que os recursos naturais eram finitos.

Em 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Primeira Conferência sobre o Homem e o Meio Ambiente, conhecida como Conferência de Estocolmo. Nela tratou-se, ainda que de forma incipiente, da questão da sustentabilidade, pois as discussões levadas a efeito buscavam formas de controle do uso dos recursos naturais pelo homem

---

11 (MEDEIROS, 2004, p. 62).

tendo em vista a constatação de que grande parte desses recursos eram finitos, e, se removidos da natureza, deixavam uma lacuna, às vezes irreversível, cujas consequências seriam sentidas nas gerações futuras.

A crise ecológica e as discussões levadas a efeito em âmbito mundial sensibilizaram o legislador constituinte brasileiro, de forma que ele dedicou um capítulo específico à proteção ambiental na *Constituição Federal* de 1988, atribuindo, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente, havendo, então, a efetiva Constitucionalização da Proteção Ambiental no Brasil, erigindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental, essencial à sadia qualidade de vida.

### **3.2 A natureza jurídica do Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado**

Tomando por base a ordem histórico-cronológica de seu surgimento, diversos autores estabelecem sucessivas gerações ou dimensões para os direitos humanos fundamentais, classificando-os em três ou quatro gerações, ou dimensões.

Os direitos humanos fundamentais de primeira dimensão seriam os direitos da liberdade (liberdade religiosa, liberdade política, liberdades civis clássicas, como o direito à vida, à segurança, etc.). Tratam-se dos direitos individuais, civis, políticos e penais e dividem-se em ramos do Direito Civil, Direito Penal e Direito Constitucional.

Os direitos humanos fundamentais de segunda dimensão seriam os direitos da igualdade (proteção do trabalho contra o desemprego, direito de instrução contra o analfabetismo, assistência para a invalidez e a velhice, direito à saúde, ao lazer e à cultura, etc.). Tratam-se dos direitos sociais e econômicos, fazendo parte dos ramos dos Direitos do Trabalho e Previdenciário.

Os direitos humanos fundamentais de terceira dimensão seriam os direitos da fraternidade (direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, etc.). Tratam-se dos direitos transindividuais (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos), dentre os quais podemos destacar, entre outros, o direito ambiental, o direito do consumidor, o direito da criança e do adolescente, o direito do idoso.

E, por fim, os direitos humanos fundamentais de quarta dimensão seriam os direitos da responsabilidade (promoção e manutenção da paz, promoção e manutenção da autodeterminação dos povos, promoção da ética da vida defendida pela bioética, etc.).

Da interpretação do *caput* do artigo 225 da *Constituição Federal* de 1988 infere-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado apresenta como características a transindividualidade, a indivisibilidade e a indeterminação de seus titulares, que são interligados por circunstâncias de fato.

Verifica-se a transindividualidade por meio da interpretação dos seguintes trechos do *caput* do artigo 225: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo [...]*”<sup>12</sup> (grifo nosso). Assim, os direitos e obrigações atinentes ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são de natureza coletiva, ou seja, transcendem os direitos e obrigações de natureza individual. Por ser um direito de grande importância para a vida, conclui-se que a Constituição consagrou uma responsabilidade compartilhada de todos, incluindo a denominada equidade intergeracional.

A indivisibilidade dos interesses ambientais é verificada quando a Constituição, no *caput* do artigo 225 reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um “bem de uso *comum do povo*”<sup>13</sup> (grifo nosso). Portanto, sendo de uso comum, não há como dividi-lo; assim, a todos pertence, mas ninguém tem sua posse. Daí verifica-se, também, a impossibilidade de determinação de seus titulares.

Por fim, a circunstância fática que interliga seus titulares é verificada na sua essencialidade para a existência da sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Dessa feita, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado amolda-se perfeitamente ao conceito de interesses ou direitos difusos estabelecido no parágrafo único, I, do artigo 81 da lei nº 8.078/90.

Nessa senda, Paulo Afonso Machado atribui ao bem ambiental uma titularidade coletiva, afirmando que o meio ambiente é um bem coletivo, igualmente de desfrute individual e geral, e assevera que esse direito entra na categoria de interesse difuso, haja vista ser um direito que não se esgota em apenas uma pessoa, e sim atinge uma coletividade indeterminada<sup>14</sup>.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental de terceira dimensão, vez que se presta a zelar não só da proteção do meio ambiente em prol de uma melhor qualidade de vida da sociedade atual, como também das futuras gerações, caracterizando, assim, o sentimento de solidariedade intergeracional.

---

12 BRASIL. de 1988. Artigo 225. (ANGHER, 2009, p. 78).

13 *Ibid idem*.

14 (*Idem*, 2008, p. 123).

Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza jurídica de direito fundamental com titularidade difusa em virtude de pertencer a todos e possuir como característica a indivisibilidade e a indeterminação de seus titulares, revelando-se como uma circunstância essencial à existência de vida digna para as presentes e futuras gerações.

## 4 A atuação das associações na defesa do Meio Ambiente

### 4.1 A importância da participação social na defesa do Meio Ambiente

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem por objetivo garantir a sadia qualidade de vida do homem, para as atuais e futuras gerações, por meio de políticas de desenvolvimento sustentável que garantam o acesso, igualitário e equitativo, à educação, à moradia, ao lazer, ao trabalho e à saúde, visando à concretização e eficácia social dos princípios constitucionais da igualdade, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana.

Ao analisar a expressão *meio ambiente ecologicamente equilibrado* como condição essencial à sadia qualidade de vida, Élide Seguin afirma que a “[...] determinação dos parâmetros de uma sadia qualidade de vida dependerá de paradigmas socioculturais e do avanço do conhecimento científico-tecnológico”<sup>15</sup>.

Da interpretação realizada pela autora, verifica-se que para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, uma sadia qualidade de vida, há necessidade de uma conscientização ambiental global, na qual todos os indivíduos atuem em defesa daquele direito fundamental difuso e o avanço científico-tecnológico ocorra de forma sustentável, garantindo o equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental.

Nesse sentido, verifica-se que a mobilização social em prol da defesa do meio ambiente torna-se cada vez mais necessária para uma efetiva garantia e fruição do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A ideia de que somente o Ministério Público estaria legitimado para propositura de ação civil pública em defesa do meio ambiente contraria um dos maiores objetivos da Lei nº 7.347/85, que é organizar a sociedade civil para que ela atue intensamente na busca da tutela jurisdicional dos interesses transindividuais por meio da ação civil **pública**, objetivo recepcionado pela *Constituição Federal* de 1988 em seu artigo 129, §1º.

Nesse sentido, Antonio Gidi afirma que:

---

15 (*Idem*, 2006, p. 17).

[...] 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.<sup>16</sup>

Com efeito, existem alguns interesses e direitos coletivos que exigem, para sua efetividade, uma atuação firme e permanente da sociedade como um todo. Não basta a atuação dos formuladores de políticas públicas, dos organismos estatais por meio de seus entes especialmente designados para a tutela de um interesse como o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A organização da sociedade e sua atuação firme, que enxerga até mesmo onde, eventualmente, agentes públicos não chegam, ou não veem, permitindo a real efetividade dos direitos difusos. Dessa forma, a legitimação das organizações civis constitui um instrumento importante para assegurar os mencionados direitos.

#### **4.2 A legitimidade das associações para prope- rem ação civil pública em defesa do Meio Ambiente**

A Lei 7.347/85, conforme já explanado, ampliou, em seu artigo 5º, a legitimidade para agir, estendendo-a, dentre outros co-legitimados, às associações civis regularmente constituídas, nos termos da lei civil, a pelo menos um ano e desde que tenham como finalidade estatutária a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Portanto, via de regra, exige-se a pré-constituição há mais de um ano da associação e a vinculação a objetivos específicos, como a proteção ambiental, para a propositura da ação civil pública.

Porém, é possível que até mesmo associações não constituídas regularmente há pelos menos um ano possam ser legitimadas para mover ação civil pública, isso diante da interpretação do contido no artigo 5º, § 4º, da Lei nº 7.347/85, e no artigo 82, § 1º, da Lei nº 8.078/90, conforme se verifica a seguir:

---

16 (*Idem*, 1995, p. 54).

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[...]

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) 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.

[...]

§ 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.

[...].<sup>17</sup>

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

[...]

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

[...].<sup>18</sup>

Nesse sentido, os tribunais têm decidido:

AÇÃO COLETIVA. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. REQUISITO TEMPORAL. DISPENSA. POSSIBILIDADE. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS E MATERIAIS. INTERESSE DE AGIR. EXISTÊNCIA.

---

17 BRASIL. Lei 7.347/85. Artigo 5º. (ANGHER, 2009, p. 1019).

18 BRASIL. Lei 8.078/90. Artigo 82. (ANGHER, 2009, p. 583).

1 - É dispensável o requisito temporal da associação (pré-constituição há mais de um ano) quando presente o interesse social evidenciado pela dimensão do dano e pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

2 - O §3º do art. 103 do CDC é norma de direito material no sentido de que a indenização decorrente da violação de direitos difusos, destinada ao fundo especial previsto no art. 13 c/c o art. 16 da Lei nº 7.347/85 não impede eventual postulação ao ressarcimento individual (homogêneo) devido às vítimas e seus sucessores atingidos. Esse dispositivo não retira da associação o interesse (necessidade/ utilidade) de ajuizar a ação coletiva própria, em face de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, buscando a proteção do meio ambiente e a prestação de assistência médico-hospitalar.

3 - Recurso especial não conhecido.<sup>19</sup>

CADERNETA DE POUPANÇA. DIFERENÇA DE RENDIMENTOS. LEGITIMIDADE DE PARTE ATIVA DE ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DISPENSA DO REQUISITO DA PRÉ-CONSTITUIÇÃO. RELAÇÃO DE CONSUMO. DEFESA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGENEOS.

– Presente o interesse social evidenciado pela dimensão do dano e apresentando-se como relevante o bem jurídico a ser protegido, pode o Juiz dispensar o requisito da pré-constituição superior a um ano da associação autora da ação.

– O Código de Defesa do Consumidor é aplicável aos contratos de depósito em caderneta de poupança firmados entre as instituições financeiras e seus clientes.

– A ação civil pública é o instrumento adequado para a defesa dos interesses individuais homogêneos dos consumidores.

– Orientação imprimida pela c. Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 106.888/PR).

Recurso especial conhecido e provido para afastar a extinção do processo sem conhecimento do mérito.<sup>20</sup>

---

19 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. “Recurso Especial nº 706.449, da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, DF, 26 de maio de 2008”. *Lex*: jurisprudência do STJ. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 03.dez. 12.

20 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. “Recurso Especial nº 145.650, da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, DF, 01 de abril de 2004”. *Lex*: jurisprudência do STJ. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>.

No mesmo sentido, há certa flexibilização da regra no que tange ao fato de a legitimidade da associação autora vincular-se a um objetivo específico, pois os tribunais têm admitido a possibilidade dessa finalidade ser extraída de um contexto maior de atuação da entidade, como demonstra o seguinte julgado do STJ:

Processo Civil. Ação civil pública. Legitimidade Ativa. Associação de Bairro. A Ação civil pública pode ser ajuizada tanto pelas associações exclusivamente constituídas para a defesa do meio ambiente, quanto por aquelas que, formadas por moradores de bairro, visam ao bem-estar coletivo, incluída evidentemente nessa cláusula qualidade de vida só preservada enquanto favorecida pelo meio ambiente. Recurso Especial não conhecido.<sup>21</sup>

As associações detêm legitimidade ativa para propor ação civil pública para a defesa coletiva de direitos transindividuais sendo certo que, diante da análise do caso concreto, se restar claro e manifesto o interesse social, demonstrado pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido, como, por exemplo, o bem ambiental, poderá ser admitida certa flexibilização das regras de legitimação ativa das associações para propor a ação civil pública, ocasiões em que o Poder Judiciário poderá dispensar o requisito legal da pré-constituição das associações, bem como a inclusão de objetivos específicos nas suas finalidades.

## Considerações finais

A ação civil pública apresenta-se como um importante instrumento de defesa dos direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos.

Da interpretação legal e constitucional, artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, artigo 82, da Lei nº 8.078/90, e artigo 129, §1º da *Constituição Federal* de 1988, denota-se que a legitimação na ação civil pública é concorrente e disjuntiva, pois, quaisquer dos co-legitimados estão aptos ao exercício da ação, não havendo preferência nessa concorrência. O Ministério Público, a Defensoria Pública, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista,

---

br>. Acesso em: 03.dez. 12.

21 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. “Recurso Especial nº 31.150, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, DF, 20 de maio de 1996”. *Lex*: jurisprudência do STJ. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 03.dez. 12.

os órgãos da administração pública e as associações constituídas há mais de um ano e que incluam em 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 podem propor a ação civil pública isoladamente sem que seja necessária a anuência ou autorização dos demais.

A importância da proteção do meio ambiente calca-se na garantia de fruição do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que tem por objetivo garantir a sadia qualidade de vida do homem, para as atuais e futuras gerações, por meio de políticas de desenvolvimento sustentável que garantam o acesso, igualitário e equitativo, à educação, à moradia, ao lazer, ao trabalho e à saúde, visando à concretização e eficácia social dos princípios constitucionais da igualdade, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana.

Para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, uma sadia qualidade de vida, há necessidade de uma conscientização ambiental global e de uma mobilização social em prol da defesa do meio ambiente, na qual todos os indivíduos atuem em defesa desse direito fundamental difuso e o avanço científico-tecnológico ocorra de forma sustentável, primando pelo equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental.

Nessa senda, não há como ser concebido com a ideia de que somente o Ministério Público estaria legitimado para propositura de ação civil pública em defesa do meio ambiente, pois tal entendimento seria contrário a um dos maiores objetivos da Lei nº 7.347/85, que é o de organizar a sociedade civil para que ela atue intensamente na busca da tutela jurisdicional dos direitos transindividuais, por meio da ação civil pública, objetivo recepcionado pela *Constituição Federal* de 1988 em seu artigo 129, §1º.

A sociedade civil busca a tutela jurisdicional dos interesses transindividuais por meio das associações, sendo certo que tamanha é a importância da participação da sociedade na defesa de tais interesses que, diante da análise do caso concreto, se restar claro e manifesto o interesse social demonstrado pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido, como, por exemplo, o bem ambiental, poderá ser admitida certa flexibilização das regras de legitimação ativa das associações para propor a ação civil pública, ocasiões em que o Poder Judiciário poderá dispensar o requisito legal da pré-constituição das associações, bem como a inclusão de objetivos específicos nas suas finalidades.

Conclui-se que a intenção do legislador de facilitar ao máximo o acesso à justiça para a defesa dos interesses transindividuais, por meio da propositura da ação civil pública, somada ao claro e manifesto interesse social demonstrado pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser

protegido devem ser a base interpretativa para a determinação da legitimidade ativa para tal ação. Nesse sentido, têm-se manifestado os tribunais pátrios, atuando de forma a garantir o objetivo da lei nº 7.347/85 e da *Constituição Federal* de 1988, e, com isso, rechaçando atuações contrárias à ação civil pública e à ampliação da legitimidade para sua propositura.

## Referências

- ARANTES, R. B. *A tutela dos interesses difusos no sistema jurídico brasileiro*. São Paulo: EDUC, 2002.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. *Vade Mecum Acadêmico de Direito/Anne Joyce Angher* (org.), 9. ed. São Paulo: Rideel, 2009.
- BRASIL. “Lei 7.347/85”. *Vade Mecum Acadêmico de Direito/Anne Joyce Angher* (org.), 9. ed. São Paulo: Rideel, 2009.
- BRASIL. “Lei 8.078/90”. *Vade Mecum Acadêmico de Direito/Anne Joyce Angher* (org.), 9. ed. São Paulo: Rideel, 2009.
- BRASIL. “MENSAGEM nº 359, de 24 de julho de 1985”. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03.dez. 12.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. “Recurso Especial nº 706.449, da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, DF, 26 de maio de 2008”. *Lex: jurisprudência do STJ*. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 03.dez. 12.
- \_\_\_\_\_. “Recurso Especial nº 145.650, da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, DF, 01 de abril de 2004”. *Lex: jurisprudência do STJ*. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 03.dez. 12.
- \_\_\_\_\_. “Recurso Especial nº 31.150, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, DF, 20 de maio de 1996”. *Lex: jurisprudência do STJ*. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 03.dez. 12.
- GIDI, A. *Coisa Julgada e Litispêndência em Ações Coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MAZZILI, H. N. “A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos”. 17. ed. São Paulo: RT, 2004.
- MEDEIROS, F. L. F. de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- SEGUIN, E. *Direito Ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Recebido em: 13/03/2013

Aprovado em: 20/08/2013