**ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA**

# PARTICIPAÇÃO, PROCESSO CIVIL E DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

**TESE DE DOUTORADO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO**

**VOLUME II**

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**
**SÃO PAULO**
**2010**

# SUMÁRIO

## VOLUME I

**INTRODUÇÃO** ..... 21

**PRIMEIRA PARTE**
**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

**TÍTULO I**
**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 29

**CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO** ..... 30
1. A participação como elemento essencial da democracia ..... 30
2. A participação nas democracias liberal e social ..... 31
3. A democracia participativa ..... 35
4. A revitalização do papel político da sociedade civil na democracia participativa ..... 39

**CAPÍTULO 2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 41
1. Considerações inicias ..... 41
2. O reconhecimento da pertinência da participação popular para a solução dos problemas ambientais no plano internacional ..... 43
3. A incorporação da participação popular na solução dos problemas ambientais no plano interno brasileiro ..... 51
4. Significado atual e razão de ser da participação popular em matéria ambiental ..... 60

**TÍTULO II**
**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 64

**CAPÍTULO 1. O ESTADO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988** ..... 65
1. A evolução do Estado constitucional contemporâneo ..... 65
2. A consagração do Estado Democrático-Participativo na Constituição brasileira ..... 71
3. A representação política no Estado Democrático-Participativo ..... 75
4. A concepção ampliada de direitos políticos e cidadania no Estado Democrático-Participativo ..... 82

**CAPÍTULO 2. A PREVISÃO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988** ..... 87
1. Considerações iniciais ..... 87

2. A participação pública ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ..... 88
2.1. Aspectos gerais ..... 88
2.2. O direito ao meio ambiente em sua dimensão material ..... 88
2.3. O direito ao meio ambiente em sua dimensão procedimental ..... 93
2.4. O direito ao meio ambiente como direito difuso ..... 95
3. A participação pública ambiental e o dever de todos de proteger o meio ambiente ..... 97
4. A participação pública ambiental e o regime jurídico-constitucional do meio ambiente ..... 100
5. Relevância da constitucionalização da participação pública ambiental ..... 102

**TÍTULO III**
**MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 107

**CAPÍTULO 1. PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA E SEMIDIRETA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 108
1. Considerações iniciais ..... 108
2. A participação popular direta na defesa do meio ambiente ..... 109
3. A participação popular semidireta na defesa do meio ambiente ..... 111
3.1. Aspectos gerais ..... 111
3.2. Associações civis e organizações não governamentais ambientalistas ..... 113
3.3. Sindicatos e demais associações de classe ou de categorias profissionais ..... 116
3.4. Ordem dos Advogados do Brasil – OAB ..... 118
3.5. Ministério Público ..... 119
3.6. Defensoria Pública ..... 121
3.7. A representação política exercida pelos entes intermediários intitulados à participação pública ambiental semidireta ..... 125

**CAPÍTULO 2. PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA E JUDICIAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 128
1. Considerações iniciais ..... 128
2. Participação legislativa na defesa do meio ambiente ..... 129
2.1. Aspectos gerais ..... 129
2.2. A iniciativa popular legislativa em matéria ambiental ..... 131
2.3. O plebiscito em matéria legislativa ambiental ..... 132
2.4. O referendo em matéria legislativa ambiental ..... 133
2.5. A participação de entes intermediários em órgãos colegiados ambientais dotados de poderes normativos ..... 134
3. Participação administrativa na defesa do meio ambiente ..... 137
3.1. Aspectos gerais ..... 137
3.2. A participação pública na provocação da atuação administrativa em defesa do meio ambiente ..... 140
3.3. A participação nos processos de licenciamento ambiental ..... 141

3.4. A participação em audiências públicas ambientais ..... 144
3.5. A participação pelas vias de plebiscitos e referendos administrativos ambientais ..... 146
3.6. A participação em órgãos colegiados ambientais encarregados da propositura e do acompanhamento de programas de ação e políticas públicas de meio ambiente ..... 146
4. Participação judicial na defesa do meio ambiente ..... 149

**SEGUNDA PARTE**
**A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

**TÍTULO I**
**A PARTICIPAÇÃO PELA VIA DO PROCESSO JURISDICIONAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 154

**CAPÍTULO 1. A PARTICIPAÇÃO *PELO* PROCESSO CIVIL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO** ..... 155
1. Aspectos gerais da participação judicial ambiental como participação *pelo* processo civil na defesa do meio ambiente ..... 155
2. Fundamentos constitucionais da participação pelo processo civil na defesa do meio ambiente ..... 157
3. O sistema brasileiro de direito processual civil coletivo como canal institucional de participação popular na defesa do meio ambiente ..... 161
4. Institutos processuais relacionados à participação pelo processo civil na defesa do meio ambiente ..... 168

**CAPÍTULO 2. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL PELO PROCESSO E OS NOVOS MODELOS DE PROCESSO CIVIL COLETIVO** ..... 170
1. Considerações iniciais ..... 170
2. Os novos modelos transnacionais de processos coletivos e a participação pelo processo civil na defesa do meio ambiente ..... 171
2.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América ..... 171
2.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental ..... 173
3. Os novos modelos nacionais de processos coletivos e a participação pelo processo civil na defesa do meio ambiente ..... 177
3.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP ..... 178
3.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA ..... 179
3.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal ..... 180

**TÍTULO II**
**AÇÃO CIVIL E PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL** ..... 184

**CAPÍTULO 1. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL SOB O ENFOQUE DA AÇÃO** ...
1. Considerações iniciais ..... 185
2. As ações coletivas e a titularidade do poder de agir em juízo na defesa do meio ambiente ..... 189

3. Representatividade e representação adequada dos sujeitos legitimados para as ações coletivas ambientais....193
4. A legitimação de indivíduos e entes intermediários para intervir nas ações coletivas ambientais....197

**CAPÍTULO 2. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL DIRETA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**....203

**SEÇÃO I. O PODER DE AGIR EM JUÍZO DE INDIVÍDUOS E CIDADÃOS EM MATÉRIA AMBIENTAL**....203
1. A legitimidade ativa de indivíduos e cidadãos nas ações coletivas ambientais....203
2. As questões da representatividade adequada e da adequação da atuação processual dos indivíduos legitimados para as ações coletivas ambientais....206
3. A legitimação de indivíduos e cidadãos para intervir nas ações coletivas ambientais....208

**SEÇÃO II. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL DIRETA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE**....210
1. A participação judicial ambiental direta e a ação popular....210
1.1. A legitimidade para agir dos indivíduos na ação popular ambiental....210
1.2. A legitimidade dos indivíduos para intervir no processo da ação popular ambiental....213
1.3. Limitações da ação popular como instituto de participação judicial ambiental direta....216
2. A participação judicial ambiental direta e as demais ações coletivas....217
2.1. A participação judicial ambiental direta e a ação civil pública....217
2.2. A participação judicial ambiental direta e o mandado de segurança coletivo....219
2.3. A participação judicial ambiental direta e as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade....219
2.4. A participação judicial ambiental direta e a ação civil coletiva fundada na garantia do art. 5º, XXXV, da CF....222
3. Síntese conclusiva da participação judicial ambiental direta no direito brasileiro vigente....224

**SEÇÃO III. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL DIRETA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NOS NOVOS MODELOS DE PROCESSOS COLETIVOS**....225
1. Novos modelos transnacionais de processos coletivos e a participação judicial direta em defesa do meio ambiente....225
1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América....225
1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental....227
2. Novos modelos nacionais de processos coletivos e a participação judicial direta em defesa do meio ambiente....231
2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP....231
2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA....233
2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal....235

3. Síntese conclusiva da participação judicial ambiental direta nos novos modelos de processos coletivos ..... 236

**CAPÍTULO 3. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL SEMIDIRETA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE** ..... 239
**SEÇÃO I. O PODER DE AGIR EM JUÍZO DOS ENTES INTERMEDIÁRIOS EM MATÉRIA AMBIENTAL** ..... 239
1. A legitimidade ativa de entes intermediários nas ações coletivas ambientais ..... 239
2. Representatividade e representação adequada dos entes intermediários legitimados para as ações coletivas ambientais ..... 242
2.1. A representatividade adequada dos entes intermediários legitimados para as ações coletivas ambientais ..... 242
2.2. A representação adequada dos entes intermediários legitimados para as ações coletivas ambientais ..... 244
3. A legitimação dos entes intermediários para intervir nos processos das ações coletivas ambientais ..... 246

**SEÇÃO II. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL SEMIDIRETA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE** ..... 248
1. A legitimação para agir e para intervir das associações civis e demais organizações não governamentais ambientalistas nas ações coletivas ambientais ..... 248
1.1. Aspectos gerais ..... 248
1.2. A legitimação para agir e para intervir das organizações não governamentais ambientalistas na ação popular ..... 249
1.3. A legitimação para agir e para intervir das organizações não governamentais ambientalistas na ação civil pública ..... 251
1.3.1. O reconhecimento da legitimação para agir e para intervir das associações civis ambientalistas nas Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990 ..... 251
1.3.2. Representatividade e representação adequada das associações civis ambientalistas nas Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990 ..... 255
1.4. A legitimação para agir e para intervir das organizações não governamentais ambientalistas no mandado de segurança coletivo ..... 263
1.5. A legitimação para agir e para intervir das organizações não governamentais ambientalistas nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade ..... 270
2. A legitimação para agir e para intervir dos sindicatos e demais associações de classe ou de categorias profissionais nas ações coletivas ambientais ..... 273
2.1. Aspectos gerais ..... 273
2.2. A legitimação para agir e para intervir dos sindicatos e entidades de classe na ação popular ambiental ..... 274
2.3. A legitimação para agir e para intervir dos sindicatos e entidades de classe na ação civil pública ambiental ..... 275

2.4. A legitimação para agir e para intervir dos sindicatos e entidades de classe no mandado de segurança coletivo em defesa do meio ambiente ..... 277
2.5. A legitimação para agir e para intervir dos sindicatos e das entidades de classe nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade em defesa do meio ambiente ..... 279
3. A legitimação para agir e para intervir da Ordem dos Advogados do Brasil nas ações coletivas ambientais ..... 283
3.1. Aspectos gerais ..... 283
3.2. A legitimação para agir e para intervir da OAB na ação popular ambiental ..... 283
3.3. A legitimação para agir e para intervir da OAB na ação civil pública ambiental ..... 284
3.4. A legitimação para agir e para intervir da OAB no mandado de segurança coletivo ..... 287
3.5. A legitimação para agir e para intervir da OAB nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade em defesa do meio ambiente ..... 288
4. A legitimação para agir e para intervir do Ministério Público nas ações coletivas ambientais ..... 291
4.1. Aspectos gerais ..... 291
4.2. A legitimação para agir e para intervir do Ministério Público na ação popular ambiental ..... 294
4.3. A legitimação para agir e para intervir do Ministério Público na ação civil pública ambiental ..... 296
4.3.1. O reconhecimento da legitimação para agir e para intervir do Ministério Público na Constituição Federal e nas Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990 ..... 296
4.3.2. A representatividade e a representação adequada do Ministério Público na ação civil pública ambiental ..... 299
4.4. A legitimação para agir e para intervir do Ministério Público no mandado de segurança coletivo ..... 300
4.5. A legitimação para agir e para intervir do Ministério Público nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade em defesa do meio ambiente ..... 302
5. A legitimação para agir e para intervir da Defensoria Pública nas ações coletivas ambientais ..... 305
5.1. Aspectos gerais ..... 305
5.2. A legitimação para agir e para intervir da Defensoria Pública na ação popular ambiental ..... 306
5.3. A legitimação para agir e para intervir da Defensoria Pública na ação civil pública ambiental ..... 308
5.4. A legitimação para agir e para intervir da Defensoria Pública no mandado de segurança coletivo em defesa do meio ambiente ..... 311
5.5. A legitimação para agir e para intervir da Defensoria Pública nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade em defesa do meio ambiente ..... 313
6. Síntese conclusiva da participação judicial ambiental semidireta no direito brasileiro vigente ..... 314

**SEÇÃO III. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL SEMIDIRETA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NOS NOVOS MODELOS DE PROCESSOS COLETIVOS** ..... 320
1. Novos modelos internacionais para os processos coletivos e a participação judicial semidireta em defesa do meio ambiente ..... 320
1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América ..... 320
1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental ..... 323

2. Novos modelos nacionais para os processos coletivos e a participação judicial semidireta em defesa do meio ambiente....326
2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP....326
2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA....333
2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal....335
3. Síntese conclusiva da participação judicial semidireta nos novos modelos de processos coletivos....342

## VOLUME II

### TÍTULO III
### JURISDIÇÃO CIVIL E PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL....358

**CAPÍTULO 1. A DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL MEDIANTE O PROCESSO CIVIL....359**
1. Considerações iniciais....359
2. Os escopos da jurisdição no processo contemporâneo....360
3. Os escopos políticos da jurisdição e a questão da participação ambiental mediante o processo....362
4. A legitimidade política dos juízes e do Poder Judiciário como canais para a participação pública na defesa do meio ambiente....365
5. A participação pública ambiental como escopo político da jurisdição e os novos modelos de processos coletivos....373

**CAPÍTULO 2. A DISTRIBUIÇÃO DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL....375**
1. As regras de competência jurisdicional como fator de facilitação ou como obstáculo à participação pública ambiental mediante o processo....375
2. As regras de competência jurisdicional em matéria ambiental no direito brasileiro vigente....377
2.1. A questão da Justiça competente: Justiça Federal *versus* Justiça Estadual....377
2.2. A questão do foro competente....382
2.3. Síntese conclusiva a respeito das regras de competência jurisdicional em matéria ambiental no direito brasileiro vigente....388
3. As regras de competência jurisdicional em matéria ambiental nos novos modelos de processos coletivos....389
3.1. Considerações iniciais....389
3.2. Os novos modelos internacionais de processos coletivos e a competência jurisdicional em matéria ambiental....390
3.2.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América....390
3.2.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental....391

3.3. Os novos modelos nacionais para os processos coletivos e a competência jurisdicional em matéria ambiental....392
3.3.1. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP....392
3.3.2. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA....395
3.3.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal....396
3.4. Síntese conclusiva a respeito das regras de competência jurisdicional em matéria ambiental nos novos modelos de processos coletivos....398

**CAPÍTULO 3. OS RESULTADOS DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL**....400

**SEÇÃO I. AS TUTELAS JURISDICIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO**....400
**§ 1º. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**....400
**§ 2º AS TUTELAS JURISDICIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE**....403
1. A tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente....403
1.1. A tutela jurisdicional preventiva *stricto sensu*....403
1.2. A tutela jurisdicional de precaução....414
2. A tutela jurisdicional reparatória do meio ambiente....423
2.1. Aspectos gerais....423
2.2. A tutela jurisdicional reparatória *in natura* do dano ambiental....426
2.3. A tutela jurisdicional reparatória pecuniária do dano ambiental....429
3. Tutela jurisdicional preventiva e reparatória de violações das prerrogativas inerentes à participação pública ambiental....433
4. Tutela jurisdicional de urgência em matéria ambiental....436
5. Peculiaridades das tutelas jurisdicionais ambientais em face do Poder Público....443
6. Síntese conclusiva a respeito das tutelas jurisdicionais em matéria ambiental no direito brasileiro vigente....451
**§ 3º. AS TUTELAS JURISDICIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL NOS NOVOS MODELOS DE PROCESSOS COLETIVOS**....452
1. Novos modelos transnacionais de processos coletivos e as tutelas jurisdicionais ambientais....452
1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América....452
1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental....454
2. Novos modelos nacionais de processos coletivos e as tutelas jurisdicionais ambientais....457
2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP....457
2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA....458
2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal....459
3. Síntese conclusiva a respeito das tutelas jurisdicionais ambientais nos novos modelos de processos coletivos....460

**SEÇÃO II. A IMUNIZAÇÃO DOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO JUDICIAL AMBIENTAL** ..... 461
**§ 1º. CONSIDERAÇÕES INICIAIS** ..... 461
**§ 2º. A DISCIPLINA DA COISA JULGADA NOS PROCESSOS COLETIVOS AMBIENTAIS NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE** ..... 466
1. A disciplina da coisa julgada nos processos da ação popular e da ação civil pública ambientais ..... 466
2. A disciplina da coisa julgada no processo do mandado de segurança coletivo voltado à tutela do meio ambiente ..... 474
3. A disciplina da coisa julgada nos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade voltadas à tutela do meio ambiente ..... 475
4. Síntese conclusiva a respeito da disciplina da coisa julgada nos processos coletivos ambientais no direito brasileiro vigente ..... 479
**§ 3º. A DISCIPLINA DA COISA JULGADA NOS NOVOS MODELOS DE PROCESSOS COLETIVOS AMBIENTAIS** ..... 481
1. Novos modelos transnacionais de processos coletivos e a disciplina da coisa julgada ..... 481
1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América ..... 481
1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental ..... 483
2. Novos modelos nacionais de processos coletivos e a disciplina da coisa julgada ..... 484
2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP ..... 484
2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA ..... 487
2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal ..... 488
3. Síntese conclusiva a respeito da disciplina da coisa julgada nos novos modelos de processos coletivos ambientais ..... 491

**TÍTULO IV**
**PROCESSO CIVIL E PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL** ..... 494

**CAPÍTULO 1. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL AMBIENTAL SOB O ENFOQUE DO PROCESSO** ..... 495
1. A participação *no* processo como garantia da participação *pelo* processo civil na defesa do meio ambiente ..... 495
2. Contraditório: a essência da participação no processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente ..... 498
2.1. Aspectos gerais ..... 498
2.2. Contraditório: direito das partes no processo coletivo ambiental ..... 502
2.3. Contraditório: dever do juiz no processo coletivo ambiental ..... 504
2.4. A comunicação processual como pressuposto da efetividade do contraditório no processo coletivo ambiental ..... 509
2.5. Contraditório e celeridade no processo coletivo ambiental ..... 516
2.6. Síntese conclusiva a respeito do contraditório no processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente ..... 518

3. A participação pelo contraditório nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente ..... 520
3.1. Os novos modelos transnacionais de processos coletivos e a participação pelo contraditório em matéria ambiental ..... 520
3.1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América ..... 520
3.1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental ..... 523
3.2. Os novos modelos nacionais de processos coletivos e a participação pelo contraditório em matéria ambiental ..... 525
3.2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP ..... 525
3.2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA ..... 528
3.2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal ..... 530
3.3. Síntese conclusiva a respeito da participação pelo contraditório nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente ..... 533

**CAPÍTULO 2. O CUSTO DO PROCESSO E A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL AMBIENTAL** ..... 537
1. O custo do processo coletivo ambiental como obstáculo a ser superado para a participação judicial ambiental ..... 537
2. O custo do processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente ..... 539
2.1. Observações iniciais ..... 539
2.2. A disciplina da matéria no processo da ação popular ..... 540
2.3. A disciplina da matéria no processo da ação civil pública ..... 543
2.4. A disciplina da matéria no processo do mandado de segurança coletivo ..... 550
2.5. A disciplina da matéria nos processos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade ..... 552
2.6. O custo da efetivação de decisões provisórias e da execução provisória de decisões finais no processo coletivo ambiental ..... 553
2.7. Recompensas de ordem pecuniária como estímulo à participação judicial ambiental ..... 554
2.8. Assistência jurídica e judiciária gratuita e participação judicial ambiental ..... 556
2.9. Síntese conclusiva a respeito do custo do processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente ..... 558
3. O custo do processo nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente ..... 560
3.1. Os novos modelos transnacionais de processos coletivos e o custo do processo ambiental ..... 560
3.1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América ..... 560
3.1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental ..... 563
3.2. Os novos modelos nacionais de processos coletivos e o custo do processo ambiental ..... 565

3.2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP .....565
3.2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA .....569
3.2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal .....571
3.3. Síntese conclusiva a respeito do custo do processo nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente .....573

**CONCLUSÃO** .....577

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** .....586

**ANEXOS** .....624
**ANEXO 1.** CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS COLETIVOS PARA IBERO-AMÉRICA - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS
INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL. INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL. CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS COLETIVOS PARA IBERO-AMÉRICA .....625

**ANEXO 2.** DECRET N° 2002-1187 DU 12/09/02 PORTANT PUBLICATION DE LA CONVENTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT (ENSEMBLE DEUX ANNEXES), FAITE A AARHUS LE 25 JUIN 1998 .....642

**ANEXO 3.** ANTEPROJETO DE CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS - USP/IBDP .....665

**ANEXO 4.** ANTEPROJETO DE CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS - APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO ELABORADO EM CONJUNTO NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ) E DA UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ (UNESA) .....693

**ANEXO 5.** PROJETO DE LEI N. 5.139/2009. DISCIPLINA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS OU INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS .....715

# TÍTULO III

# JURISDIÇÃO CIVIL E PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

Examinada a participação judicial ambiental sob o enfoque da ação, impõe-se, agora, cuidar da jurisdição, outro dos institutos fundamentais do direito processual civil, e suas peculiaridades como função estatal apta a propiciar a participação pública pela via do Poder Judiciário na preservação do meio ambiente.

Analisar-se-ão, na matéria, a dimensão política da jurisdição no processo civil contemporâneo, a partir de seus escopos políticos, a expansão da função jurisdicional no processo coletivo, em confronto com as funções legislativa e administrativa, imprescindível para assegurar a participação judicial ambiental, e a legitimidade política dos juízes e do Poder Judiciário para canalizar a participação da sociedade civil e decidir as pretensões por esta formuladas, sem o que de nada serviria a incorporação do acesso participativo à justiça no ordenamento jurídico nacional.

Compreendidos tais aspectos, estar-se-á em condições de discutir, na sequência, em termos mais concretos, de que maneira a distribuição do exercício da jurisdição entre os diversos órgãos jurisdicionais, pelas regras de competência, pode constituir fator de facilitação ou obstáculo à participação pública mediante o processo na preservação da qualidade ambiental, e de que forma os resultados do exercício da jurisdição - ou seja, as tutelas jurisdicionais - e sua imunização se relacionam com o modelo participativo pretendido, para o fim de reforçá-lo e efetivá-lo.

Uma vez mais, o desenvolvimento do tema passará pelo direito brasileiro vigente e pelos novos modelos de processos coletivos, tanto internacionais (Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental) quanto nacionais (Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal).

# CAPÍTULO 1. A DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL MEDIANTE O PROCESSO CIVIL

## 1. Considerações iniciais

A jurisdição, como sabido, é um dos institutos fundamentais do direito processual civil, de grande relevância, por representar uma das vigas-mestras da estrutura de todo o sistema.[977] Em termos gerais, compreende-se a jurisdição como uma das funções desempenhadas pelo Estado, ao lado da administração e da legislação.[978] Trata-se de função atribuída a agentes específicos (os juízes), destinada à resolução imperativa dos conflitos surgidos na sociedade, mediante a aplicação do direito às situações concretas.[979]

No sistema de direito processual coletivo, por intermédio do qual se dá, como visto, a participação pública mediante o processo na defesa do meio ambiente, a jurisdição assume contornos específicos, por se tratar da função exercida pelos juízes em vista da tutela de direitos de titularidade coletiva, da resolução de conflitos metaindividuais e da canalização da participação de indivíduos, grupos e entes intermediários na defesa de valores essenciais ao corpo social e no controle de ações e omissões estatais e não estatais de interesse de toda a coletividade.

---

[977]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. v. 1, p. 293

[978]É a orientação mais difundida em doutrina, de ver na jurisdição uma *função* estatal. Na matéria, confiram-se, entre outros, Arruda Alvim (*Manual de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990. v. 1, p. 97); Ovídio A. Baptista da Silva (*Curso de processo civil*: processo de conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1, p. 12-13), Humberto Theodoro Jr. (*Curso de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 47. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1, p. 38-39), embora também se refira à jurisdição como *poder*; Luiz Rodrigues Wambier; Flávio Renato Correia de Almeida, Eduardo Talamini (*Curso avançado de processo civil*: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. v. 1, p. 40), apesar de se referirem a ela, igualmente, como *atividade*; Cássio Scarpinella Bueno (*Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, 1. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 244-249); M. Seabra Fagundes (*O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 2 e ss.). Na doutrina estrangeira, Eduardo J. Couture (*Fundamentos del derecho procesal civil*. 4. ed. Montevidéu-Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 25-27); Giuseppe Chiovenda (*Instituições de direito processual civil*. Trad. J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1942. v. 2, p. 11-13); Luigi Paolo Comoglio; Corrado Ferri; Michele Taruffo (*Lezioni sul processo civile.* 2. ed. Bolonha: Il Mulino, 1995. p. 97); Andrea Proto Pisani (*Lezioni di diritto processuale civile*. 3. ed. Nápoles: Jovene, 1999. p. 10). Em termos mais amplos, Cintra, Grinover e Dinamarco consideram jurisdição, ao mesmo tempo, *poder*, *função* e *atividade* (*Teoria geral do processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2005. p. 139).

[979]DINAMARCO, Cândido Rangel, *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 305.

Evidenciam-se, assim, as peculiaridades da jurisdição no sistema do processo coletivo, em razão da natureza dos conflitos levados ao exame dos juízes – metaindividual –, da especificidade dos direitos incidentes nos casos concretos – de titularidade coletiva – e dos objetivos perseguidos com o seu exercício - não só a pacificação e a realização do direito material, como também a participação pública na direção da sociedade.

Como se pode perceber, no processo coletivo assume inegável importância a dimensão política da jurisdição, a qual deliberadamente elege, como um dos objetivos principais do seu exercício, a viabilização da participação pública pela via do Poder Judiciário na proteção de direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa valorização da concepção política da jurisdição no sistema do processo civil coletivo, por outro lado, conduz a uma considerável ampliação da função jurisdicional em matéria ambiental, frente às demais funções estatais – legislativa e administrativa -, ao franquear a participação de indivíduos e entes intermediários na implementação do direito ambiental e no controle das ações e omissões públicas e privadas que interfiram com a preservação do meio ambiente. E, apesar de resultar de pressões oriundas da própria sociedade civil, a referida expansão da função jurisdicional suscita o questionamento da legitimidade política do Poder Judiciário para o desempenho dessas novas tarefas, na medida em que, dentre os denominados "poderes" do Estado, é ele o único cujos membros, em sua totalidade, são escolhidos sem o recurso ao processo eleitoral.

Daí a pertinência da análise que se pretende empreender neste capítulo a respeito da dimensão política da jurisdição e da legitimidade política dos juízes e do Poder Judiciário para canalizar e decidir as pretensões da sociedade em matéria ambiental, fatores primordiais para assegurar a participação judicial em tema de meio ambiente.

## 2. Os escopos da jurisdição no processo contemporâneo

A jurisdição, embora se apresente como categoria jurídico-processual, é, acima de tudo, expressão do poder estatal[980], o qual é exercido para a realização de determinados fins públicos.[981] De fato, integrante da estrutura política do Estado, a jurisdição, como

[980]CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, cit., p. 139.
[981]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2003. p. 97.

modernamente se vem entendendo, tem diversos objetivos, variados escopos a serem atingidos, de natureza jurídica, política e social, em conformidade com o contexto sócio-político-jurídico no qual se encontra inserida.[982]

De acordo com a doutrina de Cândido Rangel Dinamarco, são de três ordens os escopos da jurisdição no Estado contemporâneo: sociais, jurídico e políticos. Os *escopos sociais* da jurisdição consistem na pacificação com justiça e na educação para o exercício e o respeito aos direitos. O *escopo jurídico* da jurisdição evidencia-se na atuação da vontade concreta do direito, vale dizer, na realização do direito aplicado aos casos concretos. E os *escopos políticos* da jurisdição consistem em afirmar a capacidade do Estado de decidir imperativamente e impor as suas decisões, concretizar o culto ao valor liberdade e assegurar a participação dos cidadãos nos destinos da sociedade política.[983]

Digno de realce, na matéria, é o fato de que, como os próprios fins do Estado mudam ao longo da história, também os escopos sociais, políticos e jurídico da jurisdição sujeitam-se a variações no tempo e no espaço.[984] Por esse motivo, os escopos sociais e políticos, e mesmo o jurídico, da jurisdição não se apresentam da mesma forma e nem ostentam a mesma relevância e o mesmo peso no Estado Liberal, no Estado Social e no Estado Democrático-Participativo.[985]

Efetivamente, enquanto no Estado Liberal escopo básico e fundamental, para não dizer o único, da jurisdição é o escopo jurídico, no Estado Social o realce recai sobre os escopos sociais[986], para além do escopo meramente jurídico. Já no Estado Democrático-Participativo ganham relevo os escopos políticos da jurisdição, ao lado dos escopos sociais e jurídico, em especial no que concerne à garantia da participação dos cidadãos na direção da sociedade.

---

[982]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 181-188.

[983]*A instrumentalidade do processo*, cit., p. 181 e ss. Supera-se, assim, com tal perspectiva metodológica, a visão estritamente jurídica da jurisdição, como se o seu escopo fosse tão só, como se costuma afirmar, a atuação da vontade concreta do direito (Chiovenda) ou a justa composição da lide (Carnelutti). Na verdade, como ensina Cândido Rangel Dinamarco, além do escopo jurídico, a jurisdição tem, também, escopos sociais e políticos (*A instrumentalidade do processo*, cit., p. 182-186).

[984]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 182.

[985]Ainda aqui, cumpre registrar a doutrina de Dinamarco, embora se refira apenas à distinção do sistema processual no Estado Liberal e no Estado Social (*A instrumentalidade do processo*, cit., p. 33).

[986]Daí falar-se na *pacificação* como o escopo *magno* da jurisdição no Estado Social (cf. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel, *Teorio geral do processo*, cit., p. 26).

## 3. Os escopos políticos da jurisdição e a questão da participação ambiental mediante o processo

De todos os escopos da jurisdição, acima apresentados, os políticos são, sem dúvida, segundo se pode notar, aqueles de maior interesse para o tema objeto de análise, concernente à participação pública ambiental que se pretende assegurar no Estado Democrático-Participativo, inclusive mediante o processo jurisdicional.

Como analisado ainda uma vez por Cândido Rangel Dinamarco, a inserção da jurisdição entre as instituições relacionadas à vida do próprio Estado faz com que apareça a necessidade de definir os modos pelos quais ela é capaz de influir politicamente.[987] Para o referido jurista, como mencionado, são três os escopos políticos da jurisdição, ou seja, são três os objetivos a serem atingidos que revelam as maneiras pelas quais a jurisdição pode influir politicamente: a afirmação da capacidade do Estado de decidir imperativamente e impor as suas decisões; a concretização do culto ao valor liberdade; e a garantia da participação dos cidadãos nos destinos da sociedade política. Sob o aspecto político, portanto, a função jurisdicional tem como missão institucional promover a realização desses três valores fundamentais do Estado Democrático, para garantia da estabilidade das instituições sociais.[988]

Com efeito, se o poder do Estado, na orientação proposta por Dinamarco, nada mais é, no final das contas, do que a capacidade de o Estado decidir imperativamente e impor as suas decisões, mostra-se imprescindível, para a própria manutenção do Estado e do cumprimento das suas finalidades, que as decisões estatais sejam dotadas de imperatividade e possam ser impostas, até coativamente, conforme o caso.[989] Nesse sentido, sendo a jurisdição uma das manifestações do poder do Estado, deve, sem dúvida, contribuir para que o poder estatal seja efetivado.[990]

Releva observar que não se considera, aqui, como escopo político da jurisdição, o exercício do poder do Estado, pela via jurisdicional, em cada caso específico. Leva-se em conta, na realidade, o exercício continuado do poder, o resultado do conjunto da atividade exercida *sub specie jurisdictionis*, que também permite a permanente reafirmação do Estado como entidade responsável pela organização da vida em sociedade. Em tal

---

[987]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 204.
[988]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 204-205.
[989]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 106, 107, 114-118 e 204-206.
[990]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 206.

contexto, o exercício contínuo da jurisdição passa a ser fundamental para a subsistência da organização política da sociedade, pela qual o Estado é responsável.[991]

Além disso, não há como ignorar que, se, por um lado, é escopo político da jurisdição a afirmação permanente do poder do Estado, por outro lado, impõe-se, também, que o exercício desse poder se dê dentro de certos contornos e limites. E é a preservação da liberdade, na doutrina de Dinamarco, que aparece como fator de limitação do poder do Estado e do exercício de referido poder. A garantia da liberdade, dessa maneira, evidencia-se como o valor básico da necessária contenção do poder dentro de limites considerados legítimos, motivo da sua inclusão entre os escopos políticos da jurisdição.[992]

A bem dizer, o valor fundamental a ser preservado, em termos atuais, para a manutenção do poder estatal dentro dos seus contornos considerados legítimos, é a *dignidade humana*[993] e não apenas a liberdade. De fato, garantir ou propiciar a dignidade humana tem significado mais amplo, porque vai abranger não apenas a liberdade como ainda a igualdade e a solidariedade, que, por sua vez, são valores suscetíveis não só de limitar o poder do Estado, em um sentido negativo, mas igualmente de direcionar o exercício do poder estatal, em um sentido positivo, para o cumprimento de determinadas finalidades coletivas e sociais, além daquelas meramente individuais.

Nunca é demais insistir, a propósito, na evolução operada na proteção dos direitos fundamentais, desde a primeira geração de direitos (civis e políticos), fundada na liberdade, a impor o dever de abstenção estatal, até a segunda e a terceira gerações de direitos, correspondentes aos direitos sociais (direito ao trabalho, à saúde, à educação, etc.) e de solidariedade (direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, etc.), os quais, no primeiro caso, dos direitos sociais, impõem ao Estado a adoção de providências positivas concretas (prestações) para assegurar a igualdade material de todos, e, no segundo caso, dos direitos de solidariedade, determinam, ao mesmo tempo, abstenções e ações do Poder

---

[991]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 206-207.
[992]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 207.
[993]A dignidade humana, ao lado da vida, representa, conforme já afirmado, o núcleo essencial dos direitos humanos (cf. ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 50 e 69; COMPARATO, Fábio Konder. Os problemas fundamentais da sociedade brasileira e os direitos humanos. In: _____. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 36).

Público e dos particulares para a preservação dos denominados direitos de titularidade coletiva.[994]

Dessa forma, numa visão mais atualizada, pode-se afirmar que é escopo político da jurisdição permitir que o valor dignidade humana seja concretizado, não só para fins de limitação do poder do Estado, garantindo-se as liberdades individuais, como também para a realização de direitos coletivos e sociais *lato sensu*, como o direito ao meio ambiente, à luz da igualdade e da solidariedade.

Por fim, constitui escopo político da jurisdição, igualmente, garantir a participação dos cidadãos nos destinos da sociedade. Aqui o enfoque é, precisamente, o da jurisdição como espaço institucional capaz de veicular a participação pública em assuntos de interesse coletivo e social.

Segundo Cândido Rangel Dinamarco:

> Democracia é participação e não só pela via política do voto ou ocupação eletiva de cargos públicos a participação pode ter lugar. Todas as formas de *influência* sobre os centros de poder são participativas, no sentido de que representam algum peso para a tomada de decisões; conferir ou conquistar a capacidade de influir é praticar democracia.
>
> Tem-se participação democrática, portanto e bastante significativa, na ação popular, onde se vê o cidadão contribuindo para a fiscalização da moralidade pública e podendo criar condições para o anulamento de atos administrativos lesivos ao patrimônio público; e também nas demandas relativas ao meio-ambiente, com os indivíduos reunidos em associações constitucionalmente permitidas e asseguradas, canalizando ao Estado, através do juiz, a sua denúncia de atos ou atividades lesivas ao patrimônio comum e pedido da solução socialmente adequada. No processo da ação popular e nos relativos ao meio-ambiente, a jurisdição é exercida com os objetivos imediatos de cada um e (sem considerar agora o escopo social de eliminar insatisfações) também com vistas a institucionalizar a participação do indivíduo na determinação dos destinos da sociedade política. Eis outro escopo político da jurisdição e do sistema processual.[995]

Resulta clara, do acima exposto, a íntima relação existente entre os escopos políticos da jurisdição e a participação pelo processo civil coletivo na defesa do meio

---

[994]Ver Primeira Parte, Título II, Capítulo 1, item 2, e Capítulo 2, item 2, supra. Sobre o tema, vale conferir, entre outros, BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 516 e ss.; COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 30 e ss.; LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 125 e ss.; ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, cit., p. 51 e ss.

[995]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 208.

ambiente. Não somente porque constitui escopo político da jurisdição a preservação da dignidade humana, indispensável à conformação do poder do Estado, para o que, como visto anteriormente[996], mostra-se imprescindível a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos respectivos direitos procedimentais (direito à informação, direito à participação e direito de acesso à justiça), mas, igualmente, porque viabilizar a própria participação pública para a tutela de bens, direitos e valores essenciais à sociedade é tarefa política atribuída à jurisdição, de crescente importância à medida em que se afirma o Estado Democrático-Participativo.

Propiciar a participação pública na implementação e defesa do direito ao meio ambiente, portanto, constitui escopo político da jurisdição no Estado da democracia participativa.

## 4. A legitimidade política dos juízes e do Poder Judiciário como canais para a participação pública na defesa do meio ambiente

A necessidade de garantir a participação pública ambiental, vista como escopo político da jurisdição, faz com que a função jurisdicional, em si mesma, se expanda, no confronto com as demais funções estatais e com as esferas de poder privado.

Isso porque, destinada a aproximar o exercício do poder à vontade concreta do povo, sob o prisma da legitimidade e não apenas da legalidade, a participação pelo processo civil na defesa do meio ambiente assume significado político específico, como mecanismo tendente a integrar, reforçar, alterar, inibir ou suprimir ações e omissões estatais, tanto legislativas quanto administrativas, bem como a inibir, corrigir, suprimir e sancionar condutas e atividades dos particulares lesivas ao meio ambiente.[997] Como conseqüência, amplia-se o alcance do exercício da função jurisdicional, para além das hipóteses restritas e tradicionais de prevenção e reparação de degradações ambientais específicas e localizadas espacialmente, a fim abranger o controle concentrado[998] e difuso[999] de constitucionalidade de leis e atos normativos contrários às normas

---

[996]Ver Primeira Parte, Título II, Capítulo 2, item 2, supra.

[997]Ver, a propósito, nesta Segunda Parte, o Título I, Capítulo 1, item 1, supra.

[998]Pela via, notadamente, da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103 da CF; Lei n. 9.868/1999).

[999]Conforme se tem entendido, todas as ações coletivas que se prestam à tutela jurisdicional do meio ambiente (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo) propiciam, igualmente, o controle difuso, por via incidental, da constitucionalidade de leis e atos normativos. Ver, a propósito, GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle difuso da constitucionalidade e a coisa julgada *erga omnes* das

constitucionais protetivas do meio ambiente, o controle de atos e omissões do Poder Público, inclusive no tocante ao mérito de determinadas escolhas realizadas pelos agentes administrativos[1000] e à implementação de políticas públicas ambientais[1001], e a correção de certas práticas degradadoras do meio ambiente empregadas nos processos produtivos pelos agentes privados[1002], dando-se, com isso, significativa intervenção do Poder Judiciário em esferas públicas e privadas.[1003]

Essa ampliação da função jurisdicional, na matéria, tem suscitado a discussão sobre a legitimidade política do Poder Judiciário para controlar as ações e suprir eventuais omissões dos ramos propriamente políticos do Estado (legislativo e executivo), sob a ótica do princípio da separação dos poderes ou funções estatais. Ademais, questiona-se,

---

ações coletivas. In: _____. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ Ed., 2005. p. 177-183; NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 1.519, comentários à Lei n. 7.347/1985, n. 7; ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*, cit., p. 252; BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 239-246; LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 396-404; MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 128-132; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade. In: _____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 169-177; DINAMARCO, Pedro da Silva. *Ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 277-282; ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 602-607; DIDIER JR., Fredie; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*: processo coletivo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodium, 2008. v. 4, p. 313-315; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Curso de direito processual civil coletivo*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 98-101. Nesse mesmo sentido, inclusive, tem se pronunciado o Supremo Tribunal Federal (Recl. n. 1.733-8-SP, rel. Min. Celso de Mello, decisão de 24.11.2000, DJU 1º.12.2000, p. 103-104; Recl. n. 600-0/SP, rel. Min. Néri da Silveira, j. 03.09.1997, DJ de 05.12.2003; Recl. n. 602-6, rel. Min. Ilmar Galvão, 03.09.1997 DJ de 14.02.2003).

[1000]Com variações no tocante à compreensão da sua extensão, o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa tem sido admitido de forma tranquila no direito brasileiro, em especial em matéria ambiental. No tema, ver KRELL, Andreas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental*: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2004. p. 57 e ss.; GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*: o controle da omissão estatal no direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, especialmente, no ponto, p. 79-110; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Limites e controle dos atos administrativos em matéria ambiental. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública - Lei 7.347/85*: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. p. 39-53. A jurisprudência dos tribunais, por sua vez, não é infensa a essa orientação (cf. TJSP – 2ª Câm. Civ. – Ap. Cív. n. 158.646-1/0 – j. 26.05.1992 – rel. Des. Cezar Peluso; 4ª Câm. Dir. Público – Ap. Cív. n. 241.625-1/4 – j. 02.05.1996 – rel. Des. Soares Lima; 7ª Câm. Dir. Público – Ap. Cív. n. 246.776-1 – j. 22.05.1997 – rel. Des. Jovino de Sylos; Câmara Especial do Meio Ambiente – Ap. Cív. n. 600.390-5/1-00 – j. 19.04.2007 – rel. Des. J. G. Jacobina Rabello. No STJ – 2ª T. – REsp. n. 429570/GO – j. 11.11.2003 – rela. Min. Eliana Calmon).

[1001]Aqui, também, com orientações variadas a respeito dos condicionantes e limites do controle jurisdicional admitido. Sobre o tema desenvolver-se-á análise específica (ver Capítulo 3, Seção I, § 2º, item n. 5, infra).

[1002]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 378-379.

[1003]SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999. p. 274-275; MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória (individual e coletiva)*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 113-116; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 381-384.

frequentemente, se os juízes, na condição de agentes públicos não escolhidos pela via do processo eleitoral, estariam habilitados a exercer, com tal amplitude, o controle da atividade desempenhada pelos representantes eleitos diretamente pelo povo.

O tema, para o que ora interessa mais de perto, comporta análise sob dois enfoques diversos e complementares.

De início, deve ser anotado que, devido à inércia da jurisdição, os juízes e tribunais têm papel passivo na origem, permanecendo na dependência de iniciativas externas em defesa do meio ambiente, motivadas, em grande parte, por pressões oriundas da sociedade civil, à qual se reconhece ampla possibilidade de participação, destinada a incrementar, nessa área, a legitimidade do exercício do poder pelos agentes públicos e privados.[1004] E não são, à evidência, os juízes que criam o movimento popular reivindicativo da proteção do meio ambiente. Diversamente, os juízes e tribunais apenas dão resposta às reivindicações populares legítimas de participação e atuação concreta na preservação da qualidade ambiental.[1005]

Dessa forma, ao atuarem como canais institucionais de participação pública na defesa do meio ambiente, os juízes e os tribunais são, acima de tudo, veículos por intermédio dos quais a própria sociedade civil organizada exercita o poder, que a ela foi conferido no Estado Democrático-Participativo, de tomar parte nas instâncias de decisões relacionadas à preservação da qualidade ambiental e de controlar as condutas e atividades públicas e privadas potencial ou efetivamente lesivas. Nesse sentido, não são os juízes, a rigor, que intervêm em domínios reservados, normalmente, à legislação, à administração ou à iniciativa privada, mas sim os indivíduos, os grupos e entes representativos, a quem se atribui o direito e o dever de participar ativamente na defesa do meio ambiente.[1006]

Ainda assim, não se pode desconsiderar que a atividade desempenhada pelo Judiciário, em tais hipóteses, não se limita à mera *colaboração* com a sociedade intitulada

---

[1004]FRIEDMAN, Lawrence M. Réclamations, contestations, et litiges et l'Etat-Providence de nos jours. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Econômica, 1984. p. 257-258. Segundo o referido autor, ao analisar o papel passivo dos tribunais em tema de interesses coletivos, os juízes não saem à procura dos litígios; ao contrário, aguardam que estes cheguem até eles. Se não há movimentos que deles se ocupem, os casos importantes não chegam ao seu conhecimento e julgamento.

[1005]Uma vez mais, em termos gerais a respeito dos interesses coletivos, FRIEDMAN, Lawrence M. Réclamations, contestations et litiges et l'État-Providence de nos jours, cit., p. 260.

[1006]A propósito, a lição de MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: instrumento de participação na tutela do bem comum. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 195-196. Ainda: MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 409.

a participar na defesa do meio ambiente, impondo-se admitir que, no final das contas, os juízes e tribunais, como não poderia ser diferente, *decidem* as pretensões levadas ao seu conhecimento pelos indivíduos e entes representativos e, na sequência, *efetivam*, quando necessário, as suas *decisões*.

Como observa Luiz Guilherme Marinoni:

> (...) a jurisdição fomenta a participação para a proteção dos direitos fundamentais e para o controle das decisões tomadas pelo Poder Público. Mas não é certo concluir que a jurisdição *apenas colabora* para a participação, pois ela 'decide', vale dizer, *exerce o seu poder ao decidir* sobre os direitos transindividuais e sobre a lisura na gestão do bem público.
>
> De modo que as ações processuais que garantem a participação, seja na proteção dos direitos fundamentais, seja no controle das decisões públicas, conferem um *plus* à função jurisdicional. E não apenas porque o juiz deixa de tutelar exclusivamente os direitos individuais e passa a proteger os direitos transindividuais e o patrimônio público, mas sobretudo porque a jurisdição toma o seu lugar para a efetivação da democracia, que necessita de técnicas de participação 'direta' para poder construir uma sociedade mais justa.[1007]

Amplia-se, dessa maneira, o papel político da jurisdição, na sua peculiar expressão de poder estatal incumbido de decidir imperativamente as mais diversas controvérsias e impor as suas decisões, no momento em que cumpre a tarefa de dar vazão às iniciativas da sociedade civil de implementar o direito ao meio ambiente. E compreende-se que assim de fato seja, pois de nada adiantaria a incorporação no ordenamento jurídico da participação judicial na defesa do meio ambiente se os pleitos formulados pelos indivíduos e entes representativos, tendentes em especial ao controle da ação ou omissão legislativa ou administrativa, não pudessem ser examinados e deferidos pelo Poder Judiciário, por carência de legitimidade política deste último.

Daí por que tanto o Poder Judiciário, como instituição, quanto os juízes, como agentes estatais, devem ser tidos como legitimados politicamente para o desempenho dessas novas e ampliadas funções.

Com relação ao Poder Judiciário, considerado como instituição integrante do Estado, tem-se entendido que a sua expansão reflete, na realidade, a expansão generalizada do Estado, em todos os seus ramos, notadamente a partir do advento do Estado Social.

---

[1007]MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*: teoria geral do processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. v. 1, p. 111.

Assim, o incremento do papel do Judiciário, no Estado contemporâneo, representa o necessário contrapeso, num sistema democrático de *checks and balances*, à paralela expansão dos ramos ditos "políticos" do próprio Estado (legislativo e executivo).[1008]

Importante compreender, no ponto, como assinala Mauro Cappelletti, que no Estado contemporâneo, de cunho marcadamente social, houve, em um primeiro momento, expressivo crescimento da atividade legislativa, inclusive constitucional, não mais de natureza protetiva e repressiva, mas de natureza promocional, com a prescrição de programas de ação a serem executados gradualmente, e, num segundo momento, o fortalecimento da atividade administrativa, a fim de dar cabo das tarefas do denominado *Welfare State*. Disso resultou, como não poderia deixar de ser, a necessidade de maior controle, por parte do "terceiro ramo", das atividades legislativas e executivas, seja para conter eventuais abusos, seja para suprir as cada vez mais frequentes omissões do Legislativo e do Executivo.[1009]

Tal perspectiva, cumpre anotar, não se alterou, na essência, com a consagração do Estado Democrático-Participativo, o qual, tido como Estado Neo-Social ou Pós-Social, manteve íntegro o ideário do Estado de Bem-Estar, que, por seu turno, não prescinde da ação governamental nas tarefas consideradas irrenunciáveis, como aquelas relacionadas à área ambiental.[1010] O que se passou, em verdade, com o advento do Estado da democracia participativa, como já tantas vezes mencionado, foi a crescente abertura de canais para a participação pública e o controle social relativamente a todas as esferas de poder, desde as estatais até as não estatais, firmando-se, nesse cenário, o Poder Judiciário como espaço institucional participativo.

Lembre-se que no Estado Democrático-Participativo, como anteriormente referido, verifica-se uma multiplicação das instâncias representativas e dos representantes da sociedade, não necessariamente inseridos no processo político eleitoral. Trata-se da

---

[1008]CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 19. Reimpressão 1999.

[1009]CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*, cit., p. 40 e ss. Na obra coletiva *Accès à la justice et Etat-Providence*, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, após observarem o desenvolvimento verificado nas atividades do Poder Legislativo e do Poder Executivo na segunda metade do século XX, sustentam a necessidade de um correspondente desenvolvimento do Poder Judiciário. Segundo os autores, para manter o equilíbrio entre os três Poderes é preciso que se reconheça aos tribunais um poder suficiente para cumprir seu papel tradicional de defensores da liberdade. Assim, prosseguem, uma legislação e uma administração hipertrofiadas, traço característico e talvez inevitável das sociedades modernas, demandam uma organização judiciária igualmente hipertrofiada, se se quiser que aquelas outras sejam devidamente controladas (Introduction. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État-Providence*. Paris: Economica, 1984. p. 26).

[1010]Ver Primeira Parte, Título II, Capítulo 1, itens 1 e 2, supra.

denominada *representação funcional*, isto é, representação política legitimamente exercida por grupos, órgãos, instituições e entidades diversos da representação político-eleitoral, cuja atuação, autorizada pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, propicia o aumento da influência da sociedade no processo político e contribui para submeter, de maneira mais efetiva, a própria representação político-eleitoral ao postulado da soberania popular.[1011]

O Judiciário, sob essa ótica, qualifica-se como autêntica instância de representação funcional, já que, em conformidade com a Constituição Federal, é uma instituição cujos membros, os juízes, agem e decidem em nome do povo, muito embora não sejam eleitos pelo povo.[1012]

Tem-se, portanto, em referido contexto, um maior ativismo judicial, com o reconhecimento da legitimação democrática do Poder Judiciário para o desempenho desse novo papel. Uma vez mais, de interesse invocar a doutrina de Mauro Cappelletti sobre o assunto:

> (...) a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples idéia majoritária. Democracia (...) significa também participação, tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos, da maioria, pode dar uma grande contribuição à democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de *checks and balances*, em face do crescimento dos poderes políticos, e também controles adequados perante os outros centros de poder (não governativos ou quase-governativos), tão típicos das nossas sociedades contemporâneas.[1013]

Percebe-se, então, sem maiores dificuldades, que a questão principal não está mais em preservar, custe o que custar, uma idealizada separação de funções entre o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, mas em assegurar o perfeito funcionamento do sistema de freios

---

[1011] Ver Primeira Parte, Título II, Capítulo 1, item 3, supra.

[1012] VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ; FAPERJ, 2002. p. 371. Na literatura política estrangeira, a orientação que inspirou referidos autores é a de Pierre Rosanvallon. *La démocratie inachevée*: histoire de la souveraineté du peuple en France. Paris: Gallimard, 2000. p. 431.

[1013] CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*, cit., p. 107. No Brasil, igualmente, Luís Roberto Barroso fala do redimensionamento do papel do Judiciário, o qual "deixou de ser um departamento técnico especializado e passou a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo" (*O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 60).

e contrapesos[1014], com a possibilidade de participação popular ampla e rotineira no desencadeamento dos mecanismos de controle jurisdicional das ações e omissões públicas e privadas, como o requer a democracia participativa.

No tocante aos juízes, vistos como agentes públicos, importa reafirmar que, tanto quanto os demais agentes do Estado, exercem eles a parcela do poder de que são investidos em nome do povo, por delegação deste último.[1015] A legitimidade dos juízes, no caso, seja para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, seja para o controle de atos e omissões da Administração Pública, seja, ainda, para a resolução de conflitos de natureza coletiva em geral canalizados pela cidadania ambiental, decorre da sua investidura como membros de uma instituição em si mesma considerada legítima, na forma prevista pela Constituição, ou seja, pela via de concurso público de provas e títulos.[1016] Na matéria, pode-se dizer que, por opção constitucional, há coincidência entre a legalidade/constitucionalidade da investidura e a legitimidade política dos juízes, daquela resultando esta.[1017]

---

[1014]É a doutrina de HITTERS, Juan Carlos. Legitimación democrática del poder judicial y control de constitucionalidad. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*, cit., p. 214. Em sentido semelhante, no Brasil, GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*: o controle da omissão estatal no direito ambiental, cit., p. 288.

[1015]No direito estrangeiro, por vezes, tal afirmação consta de texto expresso de lei ou da própria Constituição. Assim, por exemplo, o *Nouveau Code de Procédure Civile* francês, que, no art. 454, dispõe que o julgamento, no processo civil, é proferido em nome do povo francês. Ou, ainda, a Constituição italiana, segundo a qual a justiça, na Itália, é distribuída em nome do povo (art. 101, primeira parte). No Brasil, não se encontra disposição semelhante, na Constituição ou na legislação infraconstitucional, sendo, muito mais, decorrência do sistema. Aliás, uma crítica pertinente lançada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto à redação da norma do parágrafo único do art. 1º da CF – "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição" – é a de que ela não expressa, com fidelidade, o que de fato se passa entre nós. Isso porque, embora, efetivamente, todo poder emane do povo, nem sempre é ele exercido por representantes eleitos ou diretamente, se se considerar o exercício do poder *sub specie jurisdictionis*, confiado aos juízes. Nas palavras do próprio autor, "Albergou-se (...) no novo Texto, uma impropriedade técnica, pois nem todo poder é exercido por representantes eleitos ou de forma direta... haja vista o Poder Judiciário, que não é constituído de agentes sufragados pelo voto." (*Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial*: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 77).

[1016]Art. 93, I, da CF.

[1017]Utiliza-se, aqui, para o exame da legitimidade política dos juízes, a análise de Diogo de Figueiredo Moreira Neto a respeito da legitimidade dos detentores do poder em geral (*Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia, cit., p. 25-26). O autor refere-se, no ponto, à legitimidade *originária* do detentor do poder, havendo, ainda, a legitimidade *corrente* e a *finalística*. Enquanto a *legitimidade originária* é uma legitimidade decorrente da investidura do detentor do poder, resultando presumida se obedecida a forma legal ou constitucional, a *legitimidade corrente* é uma qualidade do exercício do poder, sujeita a aferição contínua. Já a *legitimidade finalística* é ligada ao resultado do exercício do poder, dependente do juízo do grupo social sobre o desempenho do detentor, no sentido de ter confirmado ou não, na prática, aquilo que dele se esperava por ocasião da investidura. Assim, ainda na doutrina do publicista, o detentor do poder originariamente legítimo (por presunção) poderá permanecer legítimo no exercício do poder (aprovação), aumentar a sua legitimidade ou vê-la reduzida ou até transformada em ilegitimidade (desaprovação), em função do resultado final obtido

Assim, no modelo constitucional brasileiro, o fato de os juízes não serem agentes públicos ungidos pelas urnas não os torna menos representativos ou menos legitimados democraticamente, dada a opção realizada pelo constituinte de 1988 quanto à investidura dos magistrados no exercício do poder jurisdicional, que se presume ter contado - e contar ainda - com larga aceitação por parte do grupo social.

Em suma, à vista de todo o acima exposto, pode-se afirmar que no Estado Democrático-Participativo, consagrado constitucionalmente, o Poder Judiciário desempenha papel político da mais alta relevância, voltado a garantir a participação pública ambiental, inclusive no concernente ao controle social do poder exercido pelos agentes públicos e privados. E o faz com plena legitimidade política, por definição constitucional, apesar de os seus membros não serem eleitos pelo povo. Essa legitimidade, no caso, é reforçada, ainda, pela legislação infraconstitucional, no momento em que esta última dispõe sobre o processo coletivo como instrumento de participação popular na defesa do meio ambiente e demais direitos difusos.

Disso tudo se extrai, por fim, uma peculiaridade do ordenamento jurídico pátrio que merece especial destaque. A legitimidade política dos juízes e do Poder Judiciário para viabilizar a participação pública ambiental mediante o processo jurisdicional e decidir as pretensões metaindividuais ambientais que lhes são submetidas pelos indivíduos e demais entes representativos, com a amplitude referida, foi reconhecida, no caso brasileiro, pelo constituinte de 1988 e pelo próprio legislador infraconstitucional. Isto significa que a ampliação da função jurisdicional, no sentido aqui defendido, não é o resultado de um autêntico ativismo judicial, como expressão da independência e da ousadia da magistratura nacional, mas, ao contrário, decorrência do espaço aberto aos juízes e tribunais pela própria representação político-eleitoral.[1018] Ou seja: o ativismo do Judiciário a que se referiu linhas

---

(*Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia, cit., p. 25-27). É, no final das contas, o que se passa igualmente com os juízes. Legitimados originariamente para o exercício da jurisdição, como membros do Poder Judiciário, a partir de sua investidura na forma prevista na Constituição Federal, presumidamente aceita pelo grupo social, os juízes poderão ter, ao longo do tempo, sua legitimidade confirmada, aumentada ou reduzida, tudo dependendo do resultado prático e concreto da atividade desempenhada, à luz daquilo que deles se espera.

[1018]Como ressaltam Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos, "(...) no Brasil, os institutos da revolução processual [ação civil pública e ação popular] procederam da intervenção do Poder Legislativo – mais particularmente do momento de sua maior expressão, a Assembléia Nacional Constituinte -, não derivando, pois, de qualquer tipo de ativismo judicial. Foi, portanto, o Legislativo que mobilizou o Judiciário a fim de cumprir o papel de *tertius* nas relações entre os Poderes, assim como foi ele quem decidiu em favor dos novos papéis da representação funcional." (Revolução processual do direito e democracia progressiva, cit., p. 390). Isso afasta a ideia de um suposto "imperialismo judiciário", na medida em que, como apontam Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com apoio na doutrina de Lawrence M. Friedman, frequentemente os novos poderes dos juízes e dos tribunais são expressamente conferidos pelo próprio Poder Legislativo (Introduction, cit., p. 26).

atrás, na realidade, é exercido, não por verdadeira iniciativa das Cortes de Justiça, mas por autorização e estímulo do Congresso Constituinte e do Parlamento nacional, circunstância que reforça a legitimidade da função jurisdicional no campo aqui em análise.

## 5. A participação pública ambiental como escopo político da jurisdição e os novos modelos de processos coletivos

A valorização da dimensão política da jurisdição, com o reconhecimento da participação pública ambiental como escopo político da função jurisdicional, está presente, por evidente, também, nos novos modelos de processos coletivos antes mencionados (Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 sobre a ação civil pública e demais ações coletivas). Independentemente de expressa disposição normativa a respeito, o simples fato de projetarem-se processos coletivos capazes de viabilizar a participação pelo processo civil na defesa de direitos difusos já faz com que, em referidos modelos, ganhe relevo o escopo político da jurisdição e haja ampliação do exercício da função jurisdicional, notadamente face às demais funções estatais.

Ainda assim, cabe destacar, no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (arts. 4º, 6º, 7º e 8º), nos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP (art. 3º) e da UERJ/UNESA (arts. 23, 24 e 25) e no Projeto de Lei sobre a ação civil pública e as demais ações coletivas do Governo Federal (arts. 23 e 24), a amplitude dos provimentos jurisdicionais passíveis de serem emitidos para a tutela dos direitos difusos, sem qualquer restrição, com ênfase para os provimentos condenatórios e/ou mandamentais por meio dos quais se impõem obrigações de fazer e não fazer, pouco importando tenham as demandas coletivas no polo passivo entes públicos ou privados. Além disso, os três projetos nacionais preveem expressamente a possibilidade do controle difuso de constitucionalidade no âmbito das ações coletivas.[1019]

Por outro lado, deve ser ressaltado que no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP são elencados, como princípios da tutela jurisdicional

[1019]No Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP, art. 4º, parágrafo único; no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA, art. 2º, parágrafo único; no Projeto de Lei n. 5.139/2009 sobre a ação civil pública e demais ações coletivas do Governo Federal, art. 2º, § 2º - ver, respectivamente, Anexos nºs 3, 4 e 5.

coletiva, ao lado da participação pelo processo propriamente dita, a universalidade da jurisdição e o ativismo judicial (art. 2º, letras "b" e "i"), enquanto no Projeto de Lei n. 5.139/2009 consta como princípio do processo civil coletivo a "tutela coletiva adequada, com efetiva precaução, prevenção e reparação dos danos materiais e morais, individuais e coletivos, bem como punição pelo enriquecimento ilícito" (art. 3º, IV).

A Convenção de Aarhus, por seu turno, mesmo sem dizê-lo de modo explícito, igualmente reconhece a expansão política da jurisdição, ao prever o controle jurisdicional sobre a recusa, omissão ou rejeição abusiva pelas autoridades públicas da prestação de informações ambientais (art. 9º, § 1º)[1020], sobre os pronunciamentos das autoridades concernentes à participação nos processos decisórios públicos (art. 9º, § 2º)[1021] e sobre quaisquer atos e omissões dos poderes públicos e dos particulares contrários às normas dos direitos nacionais do meio ambiente (art. 9º, § 3º)[1022], com ênfase, ainda, à instituição de processos e procedimentos efetivos, nos quais se autorize a emissão de provimentos de natureza injuncional (art. 9º, § 4º).[1023]

De todas essas disposições normativas, o que resulta evidente é o prestígio da dimensão política da jurisdição e o reforço do âmbito de atuação da função jurisdicional, como forma de permitir a participação pública por intermédio do Poder Judiciário na preservação da qualidade ambiental.

---

[1020]Art. 9º, § 1º: « Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1021]Art. 9º, § 2º, segunda parte: « Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinea 'a' ci-après » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1022]Art. 9º, § 3º: "En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessous, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévues par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement" (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1023]Art. 9º, § 4º, primeira parte: "En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu (...)"(texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

# CAPÍTULO 2. A DISTRIBUIÇÃO DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL

## 1. As regras de competência jurisdicional como fator de facilitação ou como obstáculo à participação pública ambiental mediante o processo

Verificada a necessidade de garantia da participação pública ambiental mediante o processo, como tarefa política da jurisdição, compreendida a ampliação que tal tarefa trouxe à própria função jurisdicional e demonstrada, finalmente, a legitimidade política do Poder Judiciário e dos juízes para o desempenho da função jurisdicional nos moldes descritos, impõe-se examinar, agora, em termos mais concretos, em que medida a distribuição do exercício da jurisdição nas situações específicas, pelas regras de competência[1024], pode facilitar ou criar obstáculos à participação popular nessa matéria.

Desde logo releva observar que, no processo coletivo ambiental, a questão da competência jurisdicional assume primordial importância, como elemento do acesso à justiça em matéria de proteção do meio ambiente.[1025]

Com efeito, quando se fala em acesso aos juízes e aos tribunais, como expressão do acesso à justiça, salienta-se, entre outros aspectos, a relevância da sua *comodidade* para os destinatários do exercício da jurisdição. A ideia de comodidade do acesso aos tribunais,

---

[1024] A jurisdição, segundo se tem entendido, embora como expressão do poder do Estado seja uma só, comporta distribuição quanto ao seu exercício entre os vários órgãos jurisdicionais, por força de normas constitucionais e infraconstitucionais. Cada órgão jurisdicional - ou grupo de órgãos - exerce a jurisdição dentro de determinados limites, numa certa medida, com referência a determinado grupo de litígios. Chama-se "competência" precisamente essa quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão jurisdicional ou grupo de órgãos jurisdicionais. Dessa maneira, a função jurisdicional, que é uma só e atribuída abstratamente a todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário, passa por um processo gradativo de concretização, até chegar-se à determinação do juiz competente para determinado processo, excluindo-se os demais órgãos jurisdicionais (cf. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, cit. p. 237). Daí dizer-se, frequentemente, que a competência é a "medida da jurisdição" ou a "jurisdição na medida em que pode e deve ser exercida pelo juiz", com exclusão da possibilidade do seu exercício simultâneo legítimo por qualquer outro juiz ou órgão jurisdicional (cf. ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil,* cit., v. 1, p. 136; CARNEIRO, Athos Gusmão Carneiro. *Jurisdição e competência*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 61).

[1025] Nesse sentido, LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la Convention d'Aarhus. LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la Convention d'Aarhus. In: LARSSEN, Christine; PALLEMAERTS, Marc (Org.). *L'accès à la justice en matière d'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 242-243. No processo coletivo, em geral, MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 20.

segundo Serge Guinchard, Gabriel Montagnier e André Varinard[1026], leva em conta, de maneira especial, os interesses e as necessidades dos jurisdicionados, para o que devem corresponder, no ponto aqui examinado, regras de competência baseadas não apenas na qualidade esperada do serviço prestado ou na perfeita atuação da jurisdição, como, também, na facilidade do acesso ao juiz.[1027]

Sob a ótica participativa ambiental, a comodidade do acesso à justiça implica, indiscutivelmente, a definição de regras de competência que permitam aos mais diversos segmentos da sociedade amplo, seguro e fácil recurso aos juízes e aos tribunais para a defesa do meio ambiente. Tal se dá, por um lado, pela determinação da competência dos órgãos jurisdicionais com base na proximidade do local do dano ambiental temido ou consumado[1028], entendendo-se que a comunidade mais diretamente atingida terá maior interesse e disposição para a adoção das providências judiciais pertinentes ao combate da lesão ou ameaça de lesão, além de melhores condições de demonstrar ao juiz os fatos que sustentam a pretensão veiculada. Mas, igualmente, por outro lado, pela discriminação, na Constituição e na legislação infraconstitucional, de normas claras, precisas e objetivas a respeito da matéria, certo que a dificuldade ou a existência de controvérsias na identificação dos órgãos jurisdicionais competentes pode causar embaraços às iniciativas judiciais de indivíduos e entes intermediários legitimados para as demandas ambientais e

---

[1026]GUINCHARD, Serge; MONTAGNIER, Gabriel; VARINARD, André. *Institutions juridictionnelles.* 9. ed. Paris: Dalloz, 2007. p. 251. A comodidade do acesso aos juízes e tribunais, na doutrina de referidos autores, apresenta três dimensões: a *informação*, relativamente aos direitos materiais, aos mecanismos processuais e às instituições judiciais; a *distribuição territorial* dos órgãos jurisdicionais (por eles denominada de "mapa judiciário") e a *competência jurisdicional*.

[1027]A doutrina nacional também alude à comodidade como fator que influencia a distribuição do exercício da jurisdição entre os órgãos jurisdicionais, mas a considera, via de regra, sob o ponto de vista das partes litigantes (cf. CINTRA, Antonio de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, cit., p. 243; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*, cit., p. 61). No sentido do texto, porém, a comodidade tem como foco principal os destinatários do exercício da jurisdição, que, no processo coletivo ambiental, são todos os membros da sociedade e não apenas as partes litigantes do processo.

[1028]Nem sempre a proximidade do local do dano ambiental efetivo ou potencial prevalecerá. Basta lembrar a competência para o processamento e o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade de leis e atos normativos contrários às normas constitucionais de proteção do meio ambiente, reservada ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, "a"). Ou, ainda, a competência para o mandado de segurança coletivo, determinada em razão da qualificação (federal ou local) e da hierarquia da autoridade apontada como coatora, quando, então, a individualização do sujeito passivo acaba servindo, também, para definir a competência do órgão jurisdicional, podendo levar, conforme o caso, à competência originária de Tribunais Estaduais e Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (arts. 102, I, "d", 105, I, "b", 108, I, "c", da CF) - cf. BUZAID, Alfredo. *Considerações sobre o mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 135-136; BARBI, Celso Agrícola. *Do mandado de segurança*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 155 e ss.; MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*. 12. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 43 e ss.; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo*: aspectos processuais controversos. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 141; PIZZOL, Patrícia Miranda. *A competência no processo civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 560.

levar, nos processos instaurados, à suscitação de incidentes e conflitos relativos à competência, bem como a arguições de nulidades e a rescisões de julgados, tudo em prejuízo da efetiva participação pública ambiental que se pretende garantir com o exercício da jurisdição e da própria tutela jurisdicional do bem legal e constitucionalmente protegido.

No direito brasileiro vigente, dois temas merecem particular atenção na matéria: a denominada competência "de jurisdição", ante as regras definidoras da competência da Justiça Federal e das Justiças Estaduais, e a competência de foro, em especial nas hipóteses de danos ambientais que ultrapassam os limites territoriais de comarcas e subseções judiciárias. Dignas de exame, também, são as soluções propostas, nesse domínio, pelos novos modelos de processos coletivos, anteriormente mencionados.

## 2. As regras de competência jurisdicional em matéria ambiental no direito brasileiro vigente

### 2.1. A questão da Justiça competente: Justiça Federal *versus* Justiça Estadual

A competência da Justiça Federal, como se sabe, está expressamente prevista na Constituição Federal (arts. 109 e 110), com discriminação específica das causas afetas aos órgãos jurisdicionais federais, e encontra-se sujeita a regime absoluto, insuscetível, assim, de prorrogação ou derrogação por convenção dos litigantes.[1029] Todas as demais causas, não atribuídas de maneira expressa aos juízes e tribunais federais ou aos órgãos das Justiças Especiais, são de competência das Justiças Estaduais[1030], as quais exercem competência residual.

Do ponto de vista da participação pública ambiental mediante o processo é, em princípio, indiferente que a competência para o processamento e o julgamento de determinada causa seja da Justiça Federal ou da Justiça Estadual. Os órgãos judiciários federais e estaduais estão, atualmente, distribuídos por todo o território nacional, de sorte que, como regra, sempre haverá um órgão federal ou um órgão estadual na proximidade do

[1029]ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil,* cit., v. 1, p. 192-193; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 36.
[1030]CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*, cit., p. 79.

local do dano, facilmente acessível, capaz de conhecer e julgar uma determinada demanda ambiental.

A questão principal, na matéria, diz respeito às regras definidoras da competência da Justiça Federal, à luz da Constituição Federal, e sua aplicação, fonte de inesgotáveis controvérsias.

Exemplo expressivo, a propósito, é o das degradações ambientais que atingem bens considerados pela Constituição Federal de domínio da União (mar territorial, praias, rios interestaduais, cavernas, sítios arqueológicos e pré-históricos, recursos minerais)[1031], bens qualificados como patrimônio nacional (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense, Zona Costeira)[1032] ou bens sujeitos à administração e à fiscalização de órgãos administrativos federais (Parques Nacionais, Áreas de Proteção Ambiental e Estações Ecológicas instituídos por ato do governo federal).

Os juízes e os tribunais federais, de uma maneira geral, têm reconhecido a sua competência para o processamento e o julgamento de ações civis públicas nessas hipóteses e de demandas ambientais que envolvam, de algum modo, interesse da União, das autarquias federais e das empresas públicas federais, independentemente da efetiva intervenção destas nos processos. Entende-se, no ponto, como esclarece Sérgio Fernando Moro, que as lesões ambientais relacionadas a bens cuja titularidade foi atribuída à União ou ocorridas em unidades de conservação federais indicariam a prevalência do interesse federal nas causas correspondentes, suficiente para determinar a competência da Justiça Federal.[1033] Ademais, prossegue o mesmo autor, mostrar-se-ia de toda conveniência uma aproximação entre a proteção administrativa federal ao meio ambiente e a proteção judicial federal, de sorte que "a atribuição legal a entidades administrativas federais de um papel proeminente ou exclusivo na proteção de determinados bens ambientais caracteriza[ria] um interesse federal qualificado e apto à submissão da controvérsia à Justiça Federal no caso de sua judicialização".[1034]

---

[1031]Art. 20, III, VI, IX, X, da CF.
[1032]Art. 225, § 4º, da CF.
[1033]MORO, Sérgio Fernando. Competência da Justiça Federal em direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 31, p. 162-163, jul./set. 2003.
[1034]MORO, Sérgio Fernando. Competência da Justiça Federal em direito ambiental, cit., p. 163.

Essa orientação, cumpre anotar, fundada, reconhecidamente[1035], em uma interpretação flexível do disposto no art. 109, I, da CF, tem sido respaldada, em certa medida, por julgados do Superior Tribunal de Justiça.[1036]

Em sentido diverso, porém, os juízes e os tribunais estaduais têm considerado que a competência para conhecer e julgar as demandas ambientais, nas mesmas situações acima descritas, é da Justiça Estadual. Baseiam-se os órgãos jurisdicionais estaduais na orientação tradicional no tema, segundo a qual não é qualquer interesse que autoriza ou impõe a intervenção da União, das autarquias e das empresas públicas federais no processo civil, nos termos do art. 109, I, da CF, mas um "efetivo interesse jurídico", inexistente em referidas hipóteses.[1037] Segundo se argumenta, se, por um lado, os atentados recaem sobre bens (corpóreos) de domínio da União – o mar, as praias, os rios interestaduais, as cavernas, as unidades de conservação federais -, por outro lado, no âmbito das demandas coletivas ambientais, a prevenção e a reparação de danos pretendidas visam à preservação ou à recomposição do meio ambiente e dos bens ambientais na condição, respectivamente, de bem (incorpóreo) de uso comum do povo (art. 225, *caput*, da CF) e de recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei n. 6.938/1981), vale dizer, sempre como bens que pertencem à coletividade como um todo, a qual tem direito à sua manutenção de forma equilibrada em termos ecológicos, direito difuso e a todos pertencente e não como bens integrantes do patrimônio da União ou de entidades públicas federais.[1038] E mesmo que se vislumbrasse,

---

[1035]MORO, Sérgio Fernando. Competência da Justiça Federal em direito ambiental, cit., p. 163.

[1036]REsp n. 440002/SE – 1ª T. – j. 18.11.2004 – v.u. – rel. Min. Teori Zavascki – DJ 06.12.2004, p. 195; CC n. 39111/RJ – 1ª S. – j. 13.12.2004 – v.u. – rel. Min. Luiz Fux – DJ 28.02.2005, p. 178.

[1037]Esse é o posicionamento, em especial, do Tribunal de Justiça de São Paulo, por intermédio da sua Câmara Especial do Meio Ambiente: Ap. c/ Rev. n. 400.044-5/5-00 – j. 22.03.2007 – v.u. – rela. Desa. Regina Capistrano (ilha fluvial); MS n. 530.015.5/7-00 – j. 29.08.2006 – v.u. – rel. Des. Torres de Carvalho (terreno de marinha); AI n. 521.254.5/6-00 – j. 23.08.2007 – v.u. – rel. Des. Aguilar Cortez; Ap. c/ Rev. n. 629.137.5/0-00 – j. 27.09.2007 – v.u. – rel. Des. Torres de Carvalho (rio federal); AI n. 743.024.5/6-00 – j. 17.04.2008 – v.u. – rela. Desa. Regina Capistrano (área coberta por vegetação de Mata Atlântica); AI n. 793.599-5/0-00 – j. 26.06.2008 – v.u. – rel. Des. Aguilar Cortez (mata ciliar e rio federal). Mas, também, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: AI n. 00.002296-9 – rel. Des. João Martins, citado por DANTAS, Marcelo Buzaglo. Competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento da ação civil pública em defesa do meio ambiente. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha (Coord.). *O novo processo civil coletivo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 248, nota 16.

[1038]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 166-167. É a orientação defendida por parcela expressiva da doutrina: Paulo Affonso Leme Machado (*Ação civil pública e tombamento*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1986. p. 34); Rodolfo de Camargo Mancuso (*Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar). 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 87-88); Hamilton Alonso Jr. (A competência jurisdicional na ação civil pública ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 36-37, out./dez. 1997; Marcelo Buzaglo Dantas (Competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento da ação civil pública em defesa do meio ambiente. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha (Coord.). *O novo processo civil coletivo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 246).

na espécie, interesse jurídico da União, de autarquias ou empresas públicas federais, a determinação da competência da Justiça Federal, nos casos concretos, estaria condicionada à *efetiva intervenção no processo* de tais entes, no mais das vezes inocorrente, não bastando um hipotético, suposto ou alegado interesse deles na causa, arguido por qualquer outro legitimado ativo ou passivo.[1039]

Outro exemplo, de grande atualidade na matéria, concerne à determinação da competência da Justiça Federal a partir tão só do ajuizamento da demanda coletiva ambiental pelo Ministério Público Federal. Aqui, também, a questão tem suscitado controvérsias entre aqueles que veem no Ministério Público Federal um órgão da União, mostrando-se suficiente a sua intervenção no processo para definir a competência da Justiça Federal (art. 109, I, da CF)[1040], e aqueles, diversamente, que consideram o *Parquet* Federal instituição independente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127, *caput*, da CF), insuscetível de ser qualificado como órgão da União ou seu representante em juízo (art. 129, IX, da CF) para o fim de justificar a competência de órgãos jurisdicionais federais[1041], ambos os posicionamentos amparados em julgados do Superior Tribunal de Justiça.[1042]

Não se pretende, observados os limites do tema de interesse deste trabalho, analisar pormenorizadamente os posicionamentos acima relatados, a fim de concluir a respeito da prevalência de uns ou outros. Ainda que nos pareça insustentável a afirmação da

---

[1039]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. In: *Manual prático da Promotoria de Justiça do meio ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 259. Nesse sentido, inclusive, já se pronunciou o próprio Superior Tribunal de Justiça em mais de uma ocasião (cf. CC n. 34973/SP – 1ª S. – j. 25.09.2002 – v.u. – rela. Min. Eliana Calmon – DJ 28.10.2002, p. 213; CC n. 34977/SP – 1ª S. – j. 26.02.2003 – v.u. – rela. Min. Laurita Vaz – DJ 07.04.2003, p. 215; REsp n. 153540/PB – 2ª T. – j. 04.12.2002 – v.u. – rela. Min. Eliana Calmon – DJ 08.03.2004, p. 202; CC n. 26367/PR – 1ª S. – j. 22.08.2001 – rel. Min. Francisco Falcão – DJ 18.02.2002, p. 222).

[1040]ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*, cit., p. 140-141.

[1041]MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal*, cit., p. 62-63; PIZZOL, Patrícia Miranda. *A competência no processo civil*, cit., p. 237-238; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e competência em matéria ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). *Leituras complementares de direito ambiental*. Salvador: Juspodium, 2008. p. 47-48; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento de ação civil pública em defesa do meio ambiente, cit., p. 253-255; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional, cit., p. 261-262. Ainda, por fundamento diverso, CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*, cit., 167.

[1042]No primeiro sentido, considerando que o ajuizamento da demanda coletiva pelo Ministério Público determina a competência da Justiça Federal, REsp n. 440.002/SE, rel. Min. Teori Zavascki; REsp. n. 1.057.878/MG, rel. Min. Herman Benjamin. No segundo sentido, de que a propositura da ação coletiva pelo Ministério Público não é, por si só, suficiente para definir a competência da Justiça Federal no caso concreto, CC n. 34.204/MG, rel. Min. Luiz Fux; REsp. n. 153.540/PB, rela. Min. Eliana Calmon.

competência da Justiça Federal em todos os exemplos mencionados[1043], o que efetivamente importa, aqui, é reconhecer a existência da controvérsia e das dúvidas no tocante à competência "de jurisdição", fator que, indiscutivelmente, dificulta sobremaneira o acesso efetivo e participativo à justiça ambiental, devido à ausência de critérios claros, objetivos e seguros na interpretação doutrinária e jurisprudencial das normas constitucionais sobre a matéria.[1044]

Recorde-se, a propósito, que se está diante de discussão relacionada a competência absoluta, estabelecida por norma constitucional, cuja inobservância, a rigor, acarreta a nulidade dos atos decisórios proferidos no processo coletivo ambiental pelo juiz incompetente (art. 113, § 2º, do CPC), passível de conhecimento *ex officio* e arguição em qualquer tempo e grau de jurisdição, mesmo após a prolação da sentença e até depois do trânsito em julgado desta, pela via da ação rescisória (art. 485, II, do CPC). Isso se não se tiver, no extremo, a sentença proferida em tal circunstância como inexistente, por ofensa à garantia constitucional do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII, da CF)[1045], sem limitação temporal para sua impugnação.[1046] [1047]

Em quaisquer desses cenários, independentemente da orientação seguida, a situação é evidentemente indesejável, frente à possibilidade de questionamentos quanto à validade e

---

[1043]Assim já tivemos a oportunidade de nos pronunciar, em mais de uma ocasião (*Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 165-171; Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional, cit., p. 252-262).

[1044]As dúvidas, como se pode perceber, resultam menos do texto constitucional e mais da interpretação que a ele vem sendo dada pelos tribunais.

[1045]A tese da inexistência da sentença proferida por juiz constitucionalmente incompetente, à luz do disposto no art. 5º, LIII, da CF, em razão de a garantia do juiz competente igualmente integrar o princípio constitucional do juiz natural (art. 5º, XXXVII, da CF), é defendida por Ada Pellegrini Grinover, Antonio Scarance Fernandes e Antonio Magalhães Gomes Filho (*Nulidades no processo penal*. São Paulo: Malheiros Ed., 1992. p. 36-44) e referida, também, por Cintra, Grinover e Dinamarco (*Teoria geral do processo*, cit., p. 248-249). Combatida por Flávio Luiz Yarshell (*Ação rescisória*: juízos rescindente e rescisório. São Paulo: Malheiros Ed., 2005. p. 301-303) e Eduardo Talamini (*Coisa julgada e sua revisão*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 325-327), não consta tenha sido encampada pela jurisprudência dos tribunais, conforme apanhado realizado por este último.

[1046]É a consequência apontada para as hipóteses de sentenças inexistentes (cf. YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória*: juízos rescindente e rescisório, cit., p. 303; TALAMINI, Eduardo. *Coisa julgada e sua revisão*, cit., p. 368), embora, repita-se, nenhum dos doutrinadores em questão veja, no caso ora em exame, verdadeira hipótese de sentença inexistente.

[1047]Ressalve-se, ainda, na matéria, o entendimento de José Roberto dos Santos Bedaque, o qual, apesar de reconhecer a inexistência dos atos praticados por juiz diverso daquele previsto na Constituição, propõe, como solução, uma vez constatado o vício, a remessa dos autos "ao juiz natural, que dará oportunidade às partes para manifestação sobre tudo o que se passou até então. Feito isso, caberá a ele verificar o que é passível de aproveitamento e o que deve ser refeito" (*Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros Ed., 2006. p. 490). Ademais, em aulas e conferências, Ada Pellegrini Grinover tem esclarecido, também, que não se reconhece a inexistência da sentença proferida pelo juiz constitucionalmente incompetente, se, à época do processamento e do julgamento da causa, a sua incompetência era matéria controvertida.

à própria existência das decisões proferidas, fonte de insegurança e potencial fator de desestímulo à participação judicial ambiental mediante o processo jurisdicional.

## 2.2. A questão do foro competente

A Lei n. 7.347/1985, regulamentadora da ação civil pública para a tutela jurisdicional do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos, trouxe norma específica sobre o foro competente[1048] para as demandas ambientais, ao dispor, em seu art. 2º, que: "As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa".[1049]

Estabeleceu o legislador, na hipótese, como observa Rodolfo de Camargo Mancuso[1050], uma regra de competência *territorial funcional* para a determinação do foro competente para a ação civil pública ambiental, de natureza absoluta, insuscetível de prorrogação ou derrogação por convenção dos litigantes, devendo, ainda, a incompetência ser declarada de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição.[1051]

---

[1048] *Foro*, ensinam Cintra, Grinover e Dinamarco, "é o *território dentro de cujos limites o juiz exerce a jurisdição*" (*Teoria geral do* processo, cit., p. 245) e "foro competente", leciona Athos Gusmão Carneiro, "a *circunscrição territorial* judiciária em que a causa deve ser processada" (*Jurisdição e competência*, cit., p. 80), chamada *comarca* nas Justiças Estaduais de primeiro grau e *subseção judiciária* na Justiça Federal.

[1049] Por força da interação entre as normas que disciplinam os processos coletivos, tem-se entendido que a regra do art. 2º da Lei n. 7.347/1985 se aplica, igualmente, às ações populares (cf. PIZZOL, Patrícia Miranda Pizzol. *A competência no processo civil*, cit., p. 568; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 226).

[1050] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 82.

[1051] Esclarecedora, no ponto, a doutrina de Liebman: "A competência por território distribui as causas entre os muitos juízos de igual tipo, com dois objetivos principais: facilitar e tornar mais cômoda a defesa das partes, especialmente a do réu, e fazer com que, em determinadas categorias de controvérsias, o processo corra perante o juiz que, em razão do lugar em que tem sede, possa exercer as suas funções da maneira mais eficiente. Há, por isso, duas espécies de competência territorial: quando a norma se inspira no primeiro dos motivos acima, a competência pode ser prorrogada ou derrogada pelas partes; mas, quando se inspira no segundo, esta é improrrogável e inderrogável (competência territorial *funcional*) – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*. Trad. Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 1, p. 65. No mesmo sentido, MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 83. Não se ignoram, no ponto, as críticas endereçadas ao emprego da expressão competência "funcional" no art. 2º da Lei n. 7.347/1985. De acordo com Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, "Embora o dispositivo legal fizesse uso da expressão 'competência funcional', a melhor doutrina sempre entendeu que se tratava, na verdade, de competência territorial, tendo o legislador, de modo equívoco, se utilizado do termo funcional, com o intuito tão-somente de derrogar, na espécie, a regra geral, vigente no direito brasileiro, da relatividade para os casos de competência fixada por critério territorial" (O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos coletivos: visão geral e pontos sensíveis, cit., p. 21, nota 10). O autor alude, ainda, à doutrina de José Carlos Barbosa Moreira: "Na verdade, pessoalmente, preferiria que esse termo não tivesse sido usado. Preferiria que tivesse reservado a expressão 'competência funcional' para aquele outro tipo de competência, isto é, a determinada pela diversidade de funções sucessivamente exercidas por

A opção da lei, no caso, de privilegiar o local da ocorrência do dano para a determinação do foro competente foi motivada, como se sabe, pela maior facilidade de obtenção de provas – por intermédio de testemunhas e perícias, sobretudo – necessárias à comprovação do dano ambiental efetivo ou potencial[1052], pela possibilidade de maior envolvimento da população diretamente atingida pela degradação combatida e daqueles que a representam, a propiciar pronta e eficaz reação[1053], e pela maior facilidade de verificação da adequação das medidas preventivas e reparatórias a serem adotadas[1054]; tudo a evidenciar que o juízo do foro do local do dano é, efetivamente, o mais habilitado a julgar a causa.

Trata-se, portanto, de regra de competência jurisdicional destinada, entre outros fins, a propiciar o mais amplo, cômodo e participativo acesso à justiça. De fato, "O local do dano", argumenta Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, "coincide comumente com o do lugar onde estão domiciliadas as pessoas diretamente afetadas, maiores interessadas na propositura da demanda coletiva e que poderão ajuizá-la ou encaminhar o caso para que outros legitimados, presentes e também sensíveis ao problema no local, como associações, sindicatos, o Ministério Público ou demais entes ou órgãos do Poder Público, assim o façam".[1055]

Pode ocorrer, por outro lado, que o dano – ambiental, para o que ora importa – ultrapasse os limites territoriais de uma determinada comarca ou subseção judiciária, para atingir uma ou mais comarcas ou subseções judiciárias vizinhas, contíguas ou não, desbordando até, eventualmente, do território do Estado.[1056]

Nessas situações, de degradações ambientais que se manifestam concretamente em territórios de mais de uma comarca ou subseção judiciária, respeitada, evidentemente, a

---

diferentes órgãos ao longo de um mesmo processo. Do contrário, criamos uma zona cinzenta, pois quando se estabelece a competência de um órgão de determinado lugar – seja qual razão for – o que se está, realmente, fixando é a competência territorial". A doutrina de Liebman, contudo, evidencia que não há equívoco na utilização da expressão competência funcional para hipóteses em que, igualmente, se utilize do critério territorial, vale dizer, quando se tratar de competência territorial funcional.

[1052]MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e "habeas data"*, cit., p. 124; GUERRA, Isabella Franco. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 53; MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*: a gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 1.024.

[1053]DOTTI, René Ariel. A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 19, p. 83-85, 1986.

[1054]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 179.

[1055]MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis, cit., p. 21.

[1056]MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra, *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 183.

Justiça competente (Federal ou Estadual), os juízes de todos esses foros apresentavam-se em princípio, sob a égide exclusiva do art. 2º da Lei n. 7.347/1985, como competentes em caráter concorrente para os processos coletivos ambientais, já que, inegavelmente, são juízos do foro do local do dano, ou, pelo menos, de parte dele.[1057]

Dessa forma, havendo a propositura de uma única demanda coletiva pelos danos ocasionados em toda a extensão das diversas comarcas ou subseções judiciárias, ou de várias ações coletivas conexas, uma para cada parcela de dano manifestada em cada uma das comarcas ou subseções judiciárias afetadas, com necessidade de reunião das ações, a competência para o julgamento daquela única ou de todas elas, pelas normas do Código de Processo Civil, fixava-se, normalmente, pela prevenção, tendo em vista o critério cronológico, ou seja, considerando-se prevento o juiz de um dos foros do local do dano que primeiro conhecesse da demanda (art. 219, *caput*, do CPC).[1058]

Contudo, com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), passou-se a levar em conta também, na espécie, as regras instituídas pelo art. 93, I e II, do referido diploma legal, segundo as quais a competência para o processamento e o julgamento da ação coletiva é do juiz do foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, nos casos de dano de *âmbito local*, e do juiz do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, nas hipóteses de danos de *âmbito nacional ou regional*. Esse dispositivo, apesar de inserido no Código de Defesa do Consumidor e no capítulo referente às ações coletivas para a defesa dos chamados interesses individuais homogêneos, teve sua incidência admitida, pela doutrina, igualmente no tocante à tutela jurisdicional de direitos coletivos e difusos e a todas as ações coletivas, incluindo as destinadas à defesa do meio ambiente, seja por meio de interpretação extensiva, seja por aplicação analógica, seja, finalmente, por força da previsão do art. 21 da Lei n. 7.347/1985 (introduzido pelo art. 117 do CDC), que estabelece se aplicarem à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que forem cabíveis, os dispositivos do Título III da Lei n. 8.078/1990.[1059]

---

[1057]MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra, *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 183.

[1058]MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, cit., p. 1.025; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 183-184.

[1059]GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Org.). *Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental*: a proteção jurídica das florestas tropicais. São Paulo: IMESP, 1999. v. 1, p. 52; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 72; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 95.

Para ficar com o que aqui interessa mais de perto, deve ser observado que a referida inovação legislativa em nada contribuiu para a participação pública ambiental, tendo se prestado, ao contrário, a dificultá-la.

Em primeiro lugar, ao concentrar nos foros das Capitais dos Estados e do Distrito Federal a competência para o processamento e o julgamento de demandas coletivas, nas hipóteses de danos regionais e nacionais, o Código de Defesa do Consumidor abriu a possibilidade para que, dependendo da definição adotada para os danos "regionais" e "nacionais", demandas ambientais fiquem reservadas ao conhecimento e decisão de órgãos jurisdicionais distantes dos locais dos danos e das populações que, em princípio, maior disposição teriam de buscar a sua prevenção ou reparação. Basta mencionar, a propósito, a orientação doutrinária e jurisprudencial que parece prevalecer no tocante ao dano regional, compreendido como o dano que abrange várias comarcas ou subseções judiciárias localizadas em mais de um Estado-membro da Federação. Nesses casos, a orientação firmada é a de que a competência para o processamento e o julgamento das demandas coletivas ambientais encontra-se reservada, em caráter concorrente, aos juízes dos foros das Capitais dos Estados cujos territórios tenham sido, mesmo parcialmente, atingidos pela degradação.[1060] E, à evidência, não é difícil de imaginar hipótese em que, num determinado caso concreto, nenhum dos territórios abrangidos pelos foros das Capitais de referidos Estados esteja entre os afetados.

Em segundo lugar, a norma do art. 93, II, do CDC, peca, inegavelmente, pela falta de clareza e precisão, não se podendo saber, ao certo, o que vem a ser, afinal de contas, um dano nacional ou regional e nem em que situações concretas se dá a competência dos foros das Capitais dos Estados e do Distrito Federal.[1061] Tal realidade permite, sem dúvida,

---

[1060]Em doutrina, MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 253; PIZZOL, Patrícia Miranda. *A competência no processo civil*, cit., p. 579; DINAMARCO, Pedro da Silva. Competência, conexão e prevenção nas ações coletivas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública após 20 anos*: efetividade e desafios. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 506. Na jurisprudência, STJ – CC n. 26.842/DF – j. 10.10.2001 – rel. p/ acórdão Min. César Asfor Rocha.

[1061]Em doutrina, por exemplo, podem ser identificadas, pelo menos, três orientações na matéria. A primeira é a que considera como de âmbito regional a degradação do meio ambiente que ultrapassa os limites do território de uma única comarca ou subseção judiciária, sem abranger a totalidade do território de um Estado-membro da Federação, embora circunscrito a ele, com a competência para o processamento e o julgamento da causa correspondente ficando atribuída ao juiz do foro da Capital do Estado. Já a degradação ambiental de âmbito nacional aparece como aquela que transcende os limites territoriais de um único Estado federado, sem chegar a atingir a totalidade do território nacional, restando determinada a competência do juiz do foro da Capital do País (cf. ALVIM, Arruda; ALVIM, Thereza; ALVIM, Eduardo Arruda; SOUZA, James J. Marins de. *Código do consumidor comentado*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 204; LEYSER, Maria de Fátima Vaquero Ramalho, *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei

flutuações ao longo do tempo na interpretação doutrinária e jurisprudencial do sentido e alcance de referido dispositivo legal, suscetíveis, por sua vez, de causar insegurança e de constituir fator de desestímulo às iniciativas judiciais dos indivíduos e entes representativos do corpo social na defesa do meio ambiente, bem como de acarretar inevitável frustração no seio da sociedade, na eventualidade de declaração da nulidade dos atos decisórios do processo (art. 113, § 2º, do CPC) ou de rescisão posterior da sentença proferida pelo juiz reputado incompetente (art. 485, II, do CPC), após longas e difíceis batalhas judiciais em prol da preservação da qualidade ambiental. No limite, resultará diminuída, também, a legitimidade dos juízes e do Poder Judiciário para o exercício da parcela do poder estatal que lhes cabe, ante a dificuldade de processar as demandas da sociedade civil de maior participação popular no proteção do meio ambiente.[1062]

Para obviar esse inconveniente, e preservar ao máximo o princípio reitor da determinação da competência de foro nas demandas coletivas, expresso no art. 2º da Lei n. 7.347/1985, o melhor entendimento, na espécie, quer nos parecer, é aquele que vê nos danos ambientais de âmbito regional e nacional os danos que, ultrapassando os limites de

---

7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 100-101). A segunda orientação vê no dano ambiental regional a degradação do meio ambiente que ultrapassa os limites do território de uma única comarca ou subseção judiciária, abrangendo, todavia, a totalidade do território de um Estado-membro, sempre circunscrita a ele, única hipótese capaz de justificar a determinação da competência do juiz do foro da Capital do Estado. De maneira similar, o dano ambiental de âmbito nacional é aquele que transcende os limites territoriais de um único Estado federado e compreende a totalidade do território nacional, de maneira a autorizar a determinação da competência do juiz do foro da Capital do País (cf. GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 878; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 188 – na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: CC n. 280003/RJ – 2ª S. – j. 24.11.1999 – rel. Min. Nilson Naves – DJ 11.03.2002, p. 159; CC n. 18778-DF – j. 09.02.2000 – rel. Min. Barros Monteiro). Por fim, outra orientação possível, na matéria, é a de que o dano ambiental regional é o dano que abrange várias comarcas ou seções judiciárias localizadas em mais de um Estado-membro da Federação – daí o caráter "regional" da degradação -, com a competência concorrente entre os foros das Capitais dos Estados cujos territórios tenham sido atingidos pela degradação (cf. DINAMARCO, Pedro da Silva. Competência, conexão e prevenção nas ações coletivas, cit., p. 506; PIZZOL, Patrícia Miranda. *A competência no processo civil*, cit., p. 579). Já os danos de âmbito nacional são, ainda aqui, os que compreendem a totalidade do território nacional, muito embora sem a competência exclusiva do juiz do foro da Capital do País. Haveria, igualmente, competência concorrente entre os foros das Capitais de todos os Estados e do Distrito Federal (cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 252; PIZZOL, Patrícia Miranda. *A competência no processo civil*, cit., p. 577-578; DINAMARCO, Pedro da Silva. Competência, conexão e prevenção nas ações coletivas, cit., p. 506 – na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: CC n. 17533/DF – 2ª S. – j. 13.09.2000 – v.u. – DJ 30.10.2000 – DJ 30.10.2000; CC n. 17532/DF – 2ª S. – j. 29.02.2000 – rel. Min. Ari Pargendler – DJ 05.02.2001, p. 69; REsp n. 218492/ES – 2ª T. – j. 02.10.2001 – rel. Min. Francisco Peçanha Martins – DJ 18.02.2002, p. 287; CC n. 26842/DF – 2ª S. – j. 10.10.2001 – rel. Min. Waldemar Zveiter – DJ 05.08.2002, p. 194).

[1062]Diminuição, bem entendida, da legitimidade corrente ou finalística do exercício do poder *sub specie jurisdictionis*, pela dificuldade dos juízes e tribunais de dar resposta adequada às demandas sociais na matéria; não, como visto, da legitimidade política originária, decorrente da investidura dos magistrados no exercício do poder na forma prevista na Constituição (cf. neste Título, o Capítulo 1, item 4, supra, e a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto lá referida).

uma comarca ou subseção judiciária ou de um Estado federado, têm repercussão direta, respectivamente, sobre *todo* o território estadual e nacional. Nessa hipótese, os foros competentes para o processamento e o julgamento das demandas coletivas ambientais tendentes à prevenção ou à reparação dos aludidos danos deverão ser o da Capital do Estado (para os danos de âmbito regional = estadual) ou os das Capitais do Estado ou do País (para os danos de âmbito nacional), aplicando-se, então, a norma do art. 93, II, do CDC. Já nas hipóteses de degradações ambientais que, apesar de ultrapassarem os limites territoriais de uma comarca ou subseção judiciária ou de um Estado federado, não têm abrangência estadual ou nacional, a regra a ser aplicada é a do art. 2º da Lei n. 7.347/1985, considerando-se como competentes os juízes de cada um dos foros cujos territórios se encontram sujeitos ao dano, com a fixação, em concreto e em definitivo, da competência de um deles para conhecer e julgar a demanda pela prevenção (art. 219, *caput*, do CPC c/c art. 19 da Lei n. 7.347/1985).[1063]

Ademais, para correta aplicação das normas em questão, o dano ambiental que ultrapassa os limites de uma comarca ou subseção judiciária, ou do Estado-membro da Federação, deve ser entendido aqui, para fins de determinação da competência do foro da Capital do Estado ou do País ou dos diversos foros concorrentes, como aquele cuja dimensão ou cujos efeitos concreta e efetivamente afetam ou têm real possibilidade de afetar o Estado todo ou o País inteiro ou de atingir bens ambientais de mais de uma comarca ou subseção judiciária ou de mais de uma unidade federada; não aquele que, pela característica difusa da lesão, compromete em última instância o equilíbrio ecológico, como interesse coletivo pertencente a todos os membros da sociedade. Isso porque, considerar nessa matéria a peculiaridade da problemática ambiental e ecológica, de que toda degradação de um bem localizado espacialmente, de forma mais ou menos intensa, direta ou indiretamente, acaba por influir na qualidade ambiental como um todo, traria como consequência admitir que todo dano ambiental, ou ameaça de dano, tem invariavelmente âmbito nacional, circunstância que levaria a determinar sempre como competentes os foros das Capitais dos Estados ou do País, com desprestígio ao princípio da

[1063]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *A ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 188. Modificamos parcialmente, no ponto, anterior posicionamento, em que considerávamos como competente para o julgamento de ações coletivas ambientais relacionadas a danos de âmbito nacional apenas o foro da Capital do País.

competência do juiz do foro do local do dano, tornando, além disso, inúteis todas as demais regras legais sobre o tema.[1064]

## 2.3. Síntese conclusiva a respeito das regras de competência jurisdicional em matéria ambiental no direito brasileiro vigente

A análise que vem de ser feita tornou evidente a insuficiência das regras de competência "de jurisdição" e de competência de foro vigentes no sistema de direito processual coletivo brasileiro, como fator de facilitação do acesso participativo à justiça em matéria ambiental.

Como se pôde observar, inexiste uniformidade na interpretação doutrinária e jurisprudencial das normas constitucionais relativas à competência da Justiça Federal em tema de meio ambiente, à luz do disposto no art. 109, I, da CF, notadamente quando se trata de danos ambientais que têm como bens imediatamente afetados aqueles considerados como sendo de domínio da União, nem clareza e objetividade nos dispositivos legais que cuidam da competência de foro para as demandas coletivas relacionadas a danos ambientais regionais ou nacionais, em conformidade com o art. 93, II, da Lei n. 8.078/1990.

Por essa razão, frequentemente, não se sabe ao certo qual a Justiça competente para o processamento e o julgamento de determinada demanda coletiva ambiental – se a Justiça Federal ou a Justiça Estadual – e tampouco o foro competente para a causa, se o foro do local do dano ou o foro da Capital do Estado ou do País, sobretudo nas hipóteses de danos ambientais que ultrapassam os limites territoriais de comarcas e subseções judiciárias.

Uma tal realidade, à evidência, gera incerteza e insegurança no tocante às iniciativas judiciais dos legitimados ativos, fazendo com que o acesso à justiça em matéria ambiental, sob a ótica dos destinatários do exercício da jurisdição, se apresente tortuoso e, não raras vezes, pouco cômodo, pelo distanciamento verificado, em determinadas circunstâncias, entre a população mais diretamente atingida pela degradação ambiental e o juiz afinal competente para conhecer da controvérsia.

---

[1064]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 189-190.

Além do mais, devido à natureza absoluta da competência "de jurisdição" e da competência de foro, no tema ora discutido, as dúvidas existentes na matéria abrem inúmeras possibilidades de arguições de incompetências, em qualquer tempo e grau de jurisdição, mesmo após o trânsito em julgado da sentença proferida, e de suscitações de conflitos de competência, entre as Justiças Estadual e Federal e entre juízos de foros diversos.

O inconveniente de uma situação como a acima descrita é manifesto, pelo desestímulo e frustração que pode causar à participação pública ambiental por intermédio do processo jurisdicional.

## 3. As regras de competência jurisdicional em matéria ambiental nos novos modelos de processos coletivos

### 3.1. Considerações iniciais

Os novos modelos de processos coletivos, propostos pelo Código-Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, pelos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009 sobre a ação civil pública e demais ações coletivas, de uma maneira geral, não contemplam a denominada competência "de jurisdição", com o estabelecimento de normas relativas à Justiça competente (Federal ou Estadual). Isto pode ser explicado pelo fato de que nem todos os países aos quais se destina o Código-Modelo ibero-americano estão organizados sob a forma de federação, com a divisão da competência jurisdicional entre Justiça Federal e Justiças Estaduais. Ademais, no caso brasileiro, o tratamento normativo da competência "de jurisdição" encontra-se reservado à Constituição Federal, cujas normas dispõem, com exclusividade, a respeito da competência da Justiça Federal e das Justiças Especiais, tudo o mais, não expressamente discriminado no texto constitucional, ficando sujeito ao conhecimento das Justiças Estaduais, com competência residual no assunto.

Quanto ao modelo apresentado pela Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, cumpre observar que nenhuma regra específica sobre competência jurisdicional consta do texto convencional. Ainda assim, a Convenção estabeleceu padrões

mínimos de um acesso efetivo e participativo à justiça ambiental, com normas aplicáveis, igualmente, ao tema ora em discussão.

## 3.2. Os novos modelos internacionais de processos coletivos e a competência jurisdicional em matéria ambiental

### 3.2.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América

O exame do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, elaborado e aprovado pelo Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, acompanha, no particular, o modelo vigente no direito brasileiro, após a edição da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que discrimina a competência de foro em conformidade com a extensão do dano ou ameaça de dano. Assim, é competente, na matéria, o foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando este for de âmbito local (art. 9º, I), e o foro da Capital (do Estado ou do País), nas hipóteses de dano de âmbito regional ou nacional, aplicando-se as regras pertinentes de organização judiciária (art. 9º, II).

O referido modelo, entretanto, não apresenta critérios ou indicadores seguros do que sejam danos locais, regionais ou nacionais. Ademais, ao que se verifica, na proposta ibero-americana qualquer ação coletiva que não esteja relacionada com dano de âmbito local terá como foro competente o da Capital do Estado ou do País.

Como se pode perceber, o modelo indicado mantém a mesma visão hoje imperante no sistema do processo coletivo brasileiro, que, conforme examinado acima, não favorece a participação pública ambiental mediante o processo. Com efeito, além da ausência de parâmetros legais que permitam identificar, com clareza e precisão, os danos de âmbito local, regional e nacional, tornando incerta, para os indivíduos e entes legitimados, a determinação do foro competente no caso concreto, a proposta em questão concentra, ainda mais, a competência jurisdicional nos foros das Capitais dos Estados ou do País, o que tende a afastar a população mais próxima do local do dano ambiental do foro competente para o processamento e o julgamento da causa.

### 3.2.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental

A Convenção de Aarhus, específica sobre o acesso à informação, a participação pública no processo decisório e o acesso à justiça em matéria ambiental, não cuida, explicitamente, em função do caráter geral das suas disposições, da competência jurisdicional para as demandas ambientais, assunto sujeito a disciplina própria e sabidamente variável no âmbito dos diversos países. Nem por isso, cabe anotar, o texto convencional deixa de fixar *standards* básicos que igualmente aproveitam ao tema aqui discutido.

Efetivamente, em suas disposições gerais, a Convenção prevê a obrigação dos Estados contratantes de adotar medidas legislativas, regulamentares ou de qualquer outra natureza, com o fim de estabelecer e manter um quadro *preciso*, *transparente* e *coerente*, relativamente à informação, à participação pública e ao acesso à justiça (art. 3º, § 1º)[1065]. Além do mais, quanto ao acesso propriamente dito à justiça em matéria ambiental, acrescenta a necessidade do estabelecimento de procedimentos *objetivos* e *équos* (art. 9º, § 4º).[1066]

À evidência, a implantação de um sistema preciso, transparente e coerente, com procedimentos judiciais objetivos e équos, no contexto do acesso à justiça em matéria de meio ambiente, implica – não só, mas também - a definição de regras de competência jurisdicional claras e destituídas de expressões vagas, ambíguas ou contraditórias, suscetíveis de ensejar dúvidas e controvérsias na sua interpretação e aplicação. Do contrário, o modelo de acesso à justiça em questão carecerá da necessária precisão, transparência, coerência, objetividade e equitatividade, pela incerteza na identificação do foro competente para o julgamento das demandas ambientais e pela insegurança no exercício da jurisdição, presente o risco da suscitação de conflitos de competência e arguições de incompetências e nulidades das decisões proferidas, com prejuízo certo, como

---

[1065] Art. 3º, § 1º, da Convenção: "Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1066] Art. 9º, § 4º: «En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2, et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectifs, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif (...)» (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

já tantas vezes mencionado, às iniciativas judiciais dos indivíduos e entes intermediários intitulados à participação ambiental mediante o processo.

Portanto, mesmo sem cuidar explicitamente da competência jurisdicional, o modelo da Convenção de Aarhus pressupõe, na matéria, a edição de regras precisas, claras e objetivas, sem o que não se pode falar em acesso efetivo e participativo à justiça em tema de meio ambiente.

## 3.3. Os novos modelos nacionais para os processos coletivos e a competência jurisdicional em matéria ambiental

### 3.3.1. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) propõe dar ao tema da competência de foro tratamento mais detalhado do que aquele vigente no direito brasileiro. De fato, em seu art. 22, o Anteprojeto em questão estabelece que é absolutamente competente para a causa o foro: (a) do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; (b) de qualquer das comarcas ou subseções judiciárias, quando o dano de âmbito regional compreender até 3 (três) delas, aplicando-se no caso as regras da prevenção; (c) da Capital do Estado, para os danos de âmbito regional, compreendendo 4 (quatro) ou mais comarcas ou subseções judiciárias; (d) de uma das Capitais dos Estados, quando os danos de âmbito interestadual compreenderem até 3 (três) Estados, aplicando-se no caso as regras de prevenção; (e) do Distrito Federal, para os danos de âmbito interestadual que compreendam mais de 3 (três) Estados, ou de âmbito nacional.

Tal proposta, em confronto com as regras atualmente em vigor, tem a vantagem inegável de disciplinar de forma mais precisa e consistente o que se deve entender por dano local, regional e nacional, incluindo, para tanto, a categoria do dano interestadual, bem como as hipóteses de competência do foro do local do dano, da Capital do Estado e do Distrito Federal e de competência concorrente entre foros, para fins de aplicação das regras de prevenção.

Nesse sentido, para o Anteprojeto USP/IBDP, dano local é aquele restrito aos limites de uma mesma comarca ou subseção judiciária; dano regional, o que ultrapassa os

limites de uma comarca ou subseção judiciária, mas se restringe ao território de um único Estado-membro da Federação; dano interestadual, aquele que compreende mais de um Estado federado; e, finalmente, dano nacional, o que abrange a totalidade do território nacional. Apenas não se tem como claro se o dano interestadual é o dano que abrange uma ou mais comarcas situadas nos territórios de mais de um Estado-membro, ou, diversamente, se é o dano que afeta a totalidade dos territórios de mais de um Estado-membro.

Além disso, o Código projetado pela USP/IBDP estabelece, sem sombra de dúvidas, as hipóteses em que há concorrência de foros competentes – danos regionais abrangentes de até três comarcas ou subseções judiciárias e danos interestaduais compreensivos de até três Estados-membros -, com a fixação da competência pelo critério da prevenção; as hipóteses em que a competência é do foro da Capital do Estado – danos regionais que afetam quatro ou mais comarcas ou subseções judiciárias -; as hipóteses de competência do foro de uma das Capitais dos Estados – danos interestaduais que atingem até três Estados-membros -; e as hipóteses de competência do foro do Distrito Federal – danos interestaduais abrangentes de mais de três Estados-membros e danos nacionais.

Mas, apesar desse inegável avanço, o Anteprojeto da USP/IBDP ainda concentra, excessivamente, a competência de foro para o processamento e o julgamento de demandas coletivas ambientais nas Capitais dos Estados – danos regionais compreensivos de quatro ou mais comarcas ou subseções judiciárias e danos interestaduais compreensivos de até três Estados-membros - e no Distrito Federal – danos interestaduais que afetam mais de três Estados-membros e danos nacionais.[1067] Ainda aqui, como já mencionado, o descolamento da competência de foro do local do dano, nos termos propostos, dificultará, em inúmeras situações[1068], a participação, por intermédio do processo, dos indivíduos e

[1067]Na exposição de motivos do Anteprojeto, Ada Pellegrini Grinover esclarece a opção pela competência do foro do Distrito Federal na hipótese de danos nacionais: "Para as demandas de índole nacional é fixada a competência territorial do Distrito Federal, único critério que possibilitará centralizá-las, evitando investidas do Legislativo atualmente consubstanciadas em proposta de Emenda Constitucional que pretende atribuir ao STJ a competência para decidir a respeito do foro competente. Regras de competência devem ser fixadas pela lei e não pelos tribunais" (ver Anexo n. 3). A autora refere-se, no caso, à PEC n. 358/2005, que pretende inserir parágrafo ao art. 105 da CF nos seguintes termos: "Nas ações civis públicas e nas propostas por entidades associativas na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, quando a abrangência da lesão ultrapassar a jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais ou de Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal ou Territórios, cabe ao STJ, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, definir a competência do foro e a extensão territorial da decisão".

[1068]Por exemplo, danos regionais abrangentes de quatro ou mais comarcas ou subseções judiciárias que não incluam a comarca ou a subseção judiciária da Capital; danos interestaduais compreensivos de mais de três Estados-membros, mas que não incluam o foro do Distrito Federal. Sobre o tema, ainda, MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis, cit., p. 22.

entes representativos da sociedade que maior interesse e disposição teriam para levar a juízo os pleitos de prevenção e reparação de danos ambientais, ou seja, aqueles integrantes das comunidades mais diretamente atingidas pela degradação[1069], e exigirá grande esforço de articulação entre cidadãos, entidades ambientalistas, Ministério Público, Defensoria Pública para o almejado acesso participativo à justiça em matéria ambiental.

Por outro lado, o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos ora analisado pretende restabelecer, pela via legislativa, regra extraída da norma do art. 2º da Lei n. 7.347/1985 pelo Superior Tribunal de Justiça, que, logo no início de vigência desta última, entendia como competente para o processamento e o julgamento da demanda coletiva, em primeiro grau de jurisdição, o juiz estadual do local do dano, quando a comarca onde ocorrida a degradação não fosse sede de vara federal, excluindo-se, com isso, o processamento da causa no juízo federal da subseção judiciária mais próxima. Para preservar o disposto no referido art. 2º da Lei n. 7.347/1985, decidiu, inicialmente, essa Colenda Corte de Justiça que o juiz estadual, nesses casos, agiria investido de competência federal, em consonância com o disposto no art. 109, § 3º, parte final, da Constituição Federal, ficando eventual recurso da sentença por ele proferida para apreciação pelo Tribunal Regional Federal.[1070]

Essa orientação, entretanto, não foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, ao reexaminar julgamento em que se havia seguido tal posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, decidiu, diversamente, pela competência do juiz federal da localidade mais próxima à do lugar do dano ambiental. Segundo se entendeu, a norma da parte final do § 3º do art. 109 da CF é dirigida ao legislador ordinário, o qual pode atribuir competência federal ao juízo estadual nas hipóteses em que o território abrangido pela comarca não for, igualmente, sede de vara federal. E, na interpretação do Supremo Tribunal Federal, referida permissão constitucional não foi utilizada pelo legislador infraconstitucional ao editar a norma do art. 2º da Lei n. 7.347/1985, a qual se limitou a estabelecer a competência funcional do juiz do foro do local do dano, sem dispor, de

[1069]Ver, a propósito, também, VENTURI, Elton. A competência jurisdicional na tutela coletiva. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*, cit., p. 110; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis, cit., p. 22.

[1070]STJ – CC n. 2.230/RO – 1ª S. – j. 26.11.1991 – rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro; STJ – CC n. 17.726/MT – 1ª S. – j. 27.11.1996 – rel. Min. José de Jesus Filho. Observe-se que o Superior Tribunal de Justiça chegou até a editar súmula sobre a matéria, de n. 183, do seguinte teor: "Compete ao Juiz Estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo".

maneira expressa, sobre a competência do juiz estadual para conhecer e decidir as causas de competência da Justiça Federal quando no local do dano inexistir vara federal instalada.[1071]

O texto projetado pela USP/IBDP propõe, agora, suprir a inexistência de legislação ordinária, apontada pelo Supremo Tribunal Federal, com o estabelecimento de norma expressa, no art. 22, § 4º, que dispõe competir ao juiz estadual, em comarcas que não forem sede de vara federal, processar e julgar a ação coletiva nas causas de competência da Justiça Federal. Referido dispositivo normativo pode, de fato, ter alguma utilidade, no tocante à facilitação da participação pública ambiental pelo processo coletivo, notadamente nas hipóteses de dano ambiental de âmbito local, em que, no caso concreto, o lugar do dano for excessivamente distante do juízo federal mais próximo, integrante do foro cujo território abrange aquela mesma localidade. Em tais circunstâncias, o acesso ao juiz estadual da localidade do dano ambiental significará ganho efetivo em termos de comodidade para a participação da população diretamente envolvida com a solução do litígio.

### 3.3.2. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA

O Anteprojeto elaborado em conjunto pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estácio de Sá (UNESA) procurou, inescondivelmente, simplificar as regras relativas ao foro competente para as demandas coletivas, muito embora não se tenha chegado a um consenso, ao final, cada um dos grupos de trabalho das universidades referidas adotando orientação diversa no tema.[1072]

Na proposta veiculada pela UERJ, competente para o processamento e o julgamento da demanda coletiva é o foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano (art. 3º, *caput*). Em caso de abrangência de mais de um foro, a competência deve ser determinada pelas regras de prevenção (art. 3º, § 1º), considerando-se, assim, todos os foros compreendidos pelo dano competentes em caráter concorrente para a causa. Na

[1071]STF – RE n. 228.955-9/RS – Tribunal Pleno – j. 10.02.2000 – v.u. – rel. Min. Ilmar Galvão – DJ 24.03.2000 (republicado DJ 14.04.2000). Tal pronunciamento do Supremo Tribunal Federal levou ao cancelamento da Súmula n. 183 do Superior Tribunal de Justiça (cf. DJ de 24.11.2000).

[1072]MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis, cit., p. 20.

hipótese de dano de âmbito nacional, são competentes, em caráter concorrente, os foros das capitais dos Estados e do Distrito Federal (art. 3º, § 2º).

A proposta da UNESA, por sua vez, retoma a orientação da UERJ expressa no *caput* e no parágrafo 1º do art. 3º, mas, diversamente desta, suprime a regra do parágrafo 2º. Isso significa que, para o grupo de trabalho da UNESA, mesmo na hipótese de dano nacional, haverá concorrência de foros competentes, fixando-se a competência de um deles pela prevenção, ou seja, tendo-se como competente o juiz do foro que primeiro conhecer da demanda.

Sem dúvida, para o que importa à participação pública ambiental mediante o processo, o Anteprojeto UERJ/UNESA, mesmo com a diversidade de posicionamentos entre as duas universidades, mostra-se mais adequado, ao eliminar - em grande parte (na visão da UERJ) e na totalidade (na visão da UNESA) – a concentração da competência jurisdicional nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal nos casos de danos que ultrapassam os limites territoriais de mais de uma comarca ou subseção judiciária. Tudo – ou quase tudo - se resolve, na matéria, como visto, com a admissão de foros concorrentes para o processamento e o julgamento das ações coletivas, facilitando-se as iniciativas judiciais das comunidades mais próximas aos locais dos danos, independentemente da extensão geográfica destes últimos. Ademais, ressalvada a questão do dano de âmbito nacional, carente de definição na proposta da UERJ, ganha o Anteprojeto ora analisado em clareza e objetividade, pelo afastamento de qualquer discussão a respeito de danos locais, regionais, interestaduais e nacionais, aspecto não negligenciável, como anteriormente referido, no contexto do acesso participativo à justiça em matéria ambiental.

### 3.3.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal

O Projeto de lei sobre a ação civil pública e demais ações coletivas, do Governo Federal, procura se aproximar, no tema, do Anteprojeto UERJ/UNESA, sem encampar, todavia, na sua integralidade, as ideias deste último. De acordo com a norma do art. 4º do texto projetado: (a) é competente para a causa o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano ou o ilícito, aplicando-se as regras da prevenção e da competência absoluta (art. 4º, *caput*); (b) se a extensão do dano atingir a área da capital do Estado, será esta a competente (art. 4º, § 1º, primeira parte); (c) se a extensão do dano também atingir a área do Distrito Federal será este o competente, concorrentemente, com os foros das capitais atingidas (art.

4º, § 1º, segunda parte); (d) a extensão do dano será aferida conforme indicado na petição inicial (art. 4º, § 2º).

Em primeiro lugar, cabe anotar que o Projeto do governo elimina, como o fez o Anteprojeto das universidades cariocas (notadamente a versão da UNESA), a distinção entre danos de âmbito local, regional, interestadual e nacional, orientação que melhor convém à participação pública ambiental mediante o processo, dada a falta de clareza das situações àqueles relacionadas.

Em segundo lugar, procurou a proposta em questão prestigiar a competência do foro do local do dano efetivo ou potencial, aplicando-se as regras da prevenção para as hipóteses de danos que ultrapassam ou são suscetíveis de ultrapassar os limites territoriais de uma mesma comarca ou subseção judiciária. Assim, embora sem o dizer expressamente, o Projeto de Lei n. 5.139/2009 considera competentes, em caráter concorrente, para o processamento e o julgamento de demandas coletivas ambientais, os juízes de todos os foros efetiva ou potencialmente atingidos pelas degradações ambientais.

Em terceiro lugar, o Projeto do Governo prevê a competência do foro da Capital do Estado, se o dano atingir o território desta última, e a competência concorrente entre os foros do Distrito Federal e das Capitais dos Estados, se os territórios destes forem, todos, atingidos pelo dano. Trata-se, aqui também, de danos que ultrapassam os limites territoriais de uma mesma comarca ou subseção judiciária que poderão, conforme o caso, afetar várias delas, incluindo a comarca ou subseção judiciária da Capital do Estado, ou, mesmo, várias comarcas ou subseções judiciárias de mais de um Estado da Federação, incluindo as do foro do Distrito Federal.

Dessa maneira, atingindo o dano várias comarcas ou subseções judiciárias de um mesmo Estado-membro, incluindo a comarca ou subseção judiciária da Capital desse Estado, competente será o foro desta última. Caso contrário, ou seja, não sendo atingido igualmente o foro da Capital, subentende-se que se aplicarão as regras da prevenção.

De outra banda, atingindo o dano várias comarcas ou subseções judiciárias de vários Estados-membros da Federação e, igualmente, o foro do Distrito Federal, competentes serão, em caráter concorrente, os foros deste último e das Capitais dos Estados atingidos, fixando-se a competência pelo critério da prevenção. Caso contrário, porém, ou seja, se não for atingido o foro do Distrito Federal, a competência restringir-se-á – é o que se pode deduzir - aos foros das Capitais dos Estados afetados pelo dano.

Como se vê, o diploma proposto pelo governo, se, por um lado, favorece a participação judicial ambiental, notadamente da comunidade mais próxima à localidade da degradação ambiental efetiva ou potencial, ao prestigiar a competência do foro do local do dano e a competência concorrente dos juízes de todos os foros cujos territórios foram atingidos pela degradação ambiental transfronteiriça, em um mesmo Estado, por outro lado, reafirma a concentração da competência nos foros das Capitais dos Estados e do Distrito Federal, nas hipóteses de danos ambientais que atingem os territórios destes últimos ou que compreendem os territórios de várias comarcas e subseções judiciárias de mais de um Estado-membro da Federação, circunstância que, como já referido, pode dificultar o acesso efetivo e participativo à justiça em matéria ambiental.

Além disso, o Projeto de Lei n. 5.139/2009, pretendendo adotar uma redação mais enxuta e concisa para o tema da competência de foro nas ações coletivas, acabou por mostrar-se, ao final, vago, sem as desejadas precisão e clareza, tão necessárias no tratamento da matéria aqui discutida.

### 3.4. Síntese conclusiva a respeito das regras de competência jurisdicional em matéria ambiental nos novos modelos de processos coletivos

O exame das regras de competência jurisdicional em matéria ambiental nos novos modelos de processos coletivos deixa evidenciada, na generalidade dos textos considerados, a preocupação com a necessidade de clareza, precisão e objetividade no tratamento do tema, como fator indispensável à garantia da participação pública mediante o processo civil na defesa do meio ambiente.

De fato, independentemente da posição assumida pelos diversos modelos nacionais e pelo modelo ibero-americano, todos, sem exceção, procuram dispor sobre a competência de foro em termos objetivos e claros, não raro com a simplificação das regras estatuídas. É particularmente o caso do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP, que estabeleceu regras minuciosas no assunto, inclusive no tocante às hipóteses dos denominados danos locais, regionais, interestaduais e nacionais. Mas também do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA e do Projeto de Lei do Governo Federal sobre a ação civil pública e demais ações coletivas, em que se buscou, em acréscimo, a própria supressão da discriminação da competência em função de danos locais, regionais, interestaduais e nacionais.

Por outro lado, chama a atenção, igualmente, nos textos projetados, a ideia subjacente a todos de prestigiar, tanto quanto possível, a competência do juiz do foro do local do dano ambiental efetivo ou potencial, a fim de facilitar a participação da população mais imediatamente afetada pela degradação ambiental temida ou consumada. Ainda que, como se viu, em quase todos se acabe voltando, em não poucas hipóteses, à concentração da competência nos foros das Capitais dos Estados-membros ou do País, notadamente naquelas de danos que atinjam os territórios de mais de um Estado-membro da federação ou da totalidade do País, situação não isenta de problemas, como visto, em termos de participação judicial ambiental.

# CAPÍTULO 3. OS RESULTADOS DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL

## SEÇÃO I. AS TUTELAS JURISDICIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO

### § 1º. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A atribuição do poder de provocar o exercício da jurisdição aos indivíduos, grupos e entes estatais independentes e a valorização da concepção política da jurisdição, conforme analisado anteriormente, são imprescindíveis para a viabilização da participação pública ambiental mediante o processo civil. Mas, embora fundamentais, não se mostram suficientes. Impõe-se, ainda, que os *resultados* do exercício da jurisdição propiciem a efetiva participação popular na defesa do meio ambiente.

Como sabido, falar no resultado do exercício da jurisdição, em direito processual, significa falar em *tutela jurisdicional*. De acordo com Cândido Rangel Dinamarco, "Tutela jurisdicional é o amparo que, por obra dos juízes, o Estado ministra a quem tem razão num litígio deduzido em processo. Ela consiste na melhoria da situação de uma pessoa, pessoas ou grupos de pessoas, em relação ao bem pretendido ou à situação imaterial desejada ou indesejada".[1073]

Nesse sentido, tutela jurisdicional não se confunde com a jurisdição em si mesma e nem com os provimentos jurisdicionais emitidos no processo. Corresponde, diversamente, ao resultado do processo em que a jurisdição se exerce e aos efeitos que os provimentos jurisdicionais projetam para fora do processo, relativamente às situações de direito material.[1074] Tutela jurisdicional, assim, "tem o significado de proteção de um direito ou de uma situação jurídica, pela via jurisdicional".[1075] Por seu intermédio, põe-se em relevo o resultado do processo como fator de garantia do direito material[1076], com a consideração

---

[1073]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 104.
[1074]DINAMARCO, Cândido Rangel. Tutela jurisdicional. In: _____. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. v. 2, p. 812.
[1075]BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*: influência do direito material sobre o processo. 4. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2006. p. 29.
[1076]BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*: influência do direito material sobre o processo, cit., p. 29.

dos "efeitos substanciais (jurídicos e práticos) que o provimento final projeta ou produz sobre dada relação material - em favor do *vencedor*".[1077]

Tutela jurisdicional, portanto, relaciona-se com o direito material e será tão mais adequada e efetiva quanto maior for a coincidência entre o resultado do exercício da jurisdição e a situação jurídica material pretendida.[1078]

No tema ora em análise, a situação jurídica material que se pretende, como visto, é a participação popular na defesa do meio ambiente, como fator capaz de aproximar concretamente o poder - público e privado - da vontade do povo na preservação da qualidade ambiental. [1079] E é para a produção desse resultado concreto que deve se orientar a atividade jurisdicional desenvolvida no processo coletivo ambiental.[1080]

Para tanto, faz-se necessário que o exercício da jurisdição pela via do processo coletivo viabilize, na prática, a integração da comunidade nos processos de definição, implantação, execução e correção de políticas públicas ambientais e demais processos decisórios públicos e proporcione controle social efetivo sobre as ações e omissões públicas e privadas que dizem respeito à qualidade ambiental.[1081]

Mais precisamente, o exercício da jurisdição, na matéria, invocado pelos indivíduos e entes intermediários, deve concretizar, em relação ao Estado, (a) a inibição da ação ilegal ou inconstitucional do Poder Público; (b) a integração e o reforço da ação estatal, em especial nas hipóteses de omissão, a fim de levar os órgãos estatais a agir, seja na atividade própria e específica destes (administrativa e legislativa), seja no controle da ação ou omissão dos particulares; e (c) a alteração da atuação estatal, pela correção de rumos nas

---

[1077]YARSHELL, Flávio Luiz. *Tutela jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 28. Para este autor, porém, a noção de tutela jurisdicional tem maior abrangência, já que designa não apenas o *resultado* do exercício da jurisdição como também os *meios* ordenados e predispostos à obtenção desse resultado (*Tutela jurisdicional*, cit., p. 30-31).

[1078]BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*: influência do direito material sobre o processo, cit., p. 28-36. De acordo com José Carlos Barbosa Moreira, "(...) o processo [e, dessa maneira, a tutela jurisdicional] avizinha-se do *optimum* na proporção em que tende a fazer coincidir a situação concreta com a situação abstrata prevista na regra jurídica material; e afasta-se progressiva e perigosamente desse ideal na medida em que o resultado na verdade obtido difere daquele que se obteria caso os preceitos legais fossem observados de modo espontâneo e perfeito pelos membros da comunidade." (Tutela sancionatória e tutela preventiva. In: _____. *Temas de direito processual*: segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 21).

[1079]Ver, nesta Segunda Parte, o Título I, Capítulo 1, item n. 1, supra.

[1080]Como diz, em termos gerais para o processo civil, Luiz Guilherme Marinoni, "(...) o direito à tutela jurisdicional efetiva requer que os olhos sejam postos não apenas no direito material, mas também na realidade social. Para tanto, é imprescindível que a análise considere não só a necessidade de igualdade de participação interna no procedimento, mas sobretudo a abertura para a participação por meio de diferentes espécies procedimentais." (*Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 190).

[1081]Ver, nesta Segunda Parte, o Título I, Capítulo 1, item n. 1, supra.

políticas ambientais e na forma de agir do Estado.[1082] Além disso, em face dos particulares, deve realizar, igualmente, (a) a inibição e a supressão de ações ou omissões efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente; (b) a responsabilização de condutas e atividades degradadoras da qualidade ambiental; e (c) a correção de atitudes e práticas contrárias à boa gestão ambiental.[1083] Finalmente, a jurisdição, ao ser exercida nos casos concretos, deve garantir as prerrogativas ligadas à própria participação pública ambiental, nas esferas administrativa e legislativa, bem como os direitos a estas inerentes, como o direito à informação em assuntos de meio ambiente.[1084]

Não é difícil de perceber, diante desse quadro, que a participação popular na defesa do meio ambiente, no final das contas, visa à (a) *prevenção* (a.1) de danos ambientais, (a.2) da realização de atividades efetiva ou potencialmente lesivas à qualidade ambiental, (a.3) de riscos ou perigos de danos ao ambiente e (a.4) de violação das prerrogativas relacionadas à própria participação; (b) à *cessação* de atividades, atos ou omissões (b.1) efetiva ou potencialmente degradadores ou (b.2) impeditivos da participação; e (c) à *reparação* de danos ambientais causados. Ademais, em não raras vezes a intervenção do público admitida pressupõe a adoção de providências *urgentes*, seja para a prevenção de danos e atividades lesivas, seja para a cessação de atividades, atos ou omissões potencialmente degradadores ou obstativos da participação, seja, enfim, para a reparação de danos ambientais.

Tais são, em síntese, sob a ótica da participação pública ambiental, os resultados pretendidos e esperados com o exercício da jurisdição, à luz do direito material, de sorte que a adequação e a efetividade das tutelas jurisdicionais na matéria devem ser medidas pela aptidão que tenham de propiciar a realização do modelo participativo consagrado.

Inegável, assim, o interesse do exame específico, no direito brasileiro vigente e nos novos modelos de processos coletivos transnacionais e nacionais, das tutelas jurisdicionais *preventiva* (nesta incluída a tutela *de cessação*), *reparatória* e de *urgência*, como mecanismos suscetíveis de efetivar a participação pública por intermédio do processo civil na defesa do meio ambiente.[1085]

---

[1082]Ver Primeira Parte, Título I, Capítulo 2, item 4, supra.
[1083]Ver Primeira Parte, Título I, Capítulo 2, item 4, supra.
[1084]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item 4, supra.
[1085]São várias e conhecidas as classificações das tutelas jurisdicionais, algumas delas calcadas em critérios de ordem eminentemente processual, fundados na eficácia dos provimentos emitidos - tutelas declaratória, constitutiva, condenatória, executiva e mandamental - e outras baseadas em critérios mais próximos ao

## § 2º. AS TUTELAS JURISDICIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE

### 1. A tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente

### 1.1. A tutela jurisdicional preventiva *stricto sensu*[1086]

O direito ambiental, segundo se tem entendido, é um direito voltado à *proteção* do meio ambiente. Trata-se de um direito *para* o meio ambiente, cuja disciplina comporta invariavelmente uma *obrigação de resultado*: a preservação e a conservação da qualidade ambiental propícia à vida em todas as suas formas.[1087] Para tanto, o direito ambiental e seus diversos institutos organizam-se com o fim básico e fundamental de *prevenir* lesões ao meio ambiente, sabido que estas últimas, uma vez consumadas, são, em regra, de difícil, custosa e incerta reparação.[1088]

Daí a importância da prevenção, já reconhecida em expressivo pronunciamento da Corte Internacional de Justiça: "No campo da proteção do meio ambiente, a vigilância e a

---

direito material - tutelas preventiva, inibitória, reintegratória, de remoção do ilícito, reparatória, ressarcitória, sancionatória -, sem que se tenha chegado até o presente a um consenso doutrinário. Todas essas classificações, sem dúvida, são válidas e apresentam relevância para o estudioso do direito processual. Entretanto, a tipologia que ostenta maior interesse, na espécie, é aquela baseada em aspectos substanciais e não apenas processuais. Isso porque se o tema da tutela jurisdicional tem íntima relação com as situações jurídicas substanciais, sendo um dos pontos de contato entre o direito processual e o direito material, a melhor forma de classificar as tutelas jurisdicionais passíveis de serem obtidas pelo exercício da jurisdição parece ser a que as aproxima dos resultados perseguidos no plano jurídico-material. A preferência, no caso, para o que interessa ao tema deste trabalho, como já adiantado e será visto mais em detalhe na sequência, recai sobre a classificação das tutelas jurisdicionais em *tutela preventiva* (incluída a *de cessação*), *tutela reparatória* e *tutela de urgência*, sem desconsiderar a importância dos provimentos jurisdicionais suscetíveis de concretizá-las. Sobre as diversas classificações para as tutelas jurisdicionais, ver Cândido Rangel Dinamarco (*Instituições de direito processual civil,* cit., v. 1, p. 146-155), José Carlos Barbosa Moreira (Tutela sancionatória e tutela preventiva, cit., p. 21 e ss.), Vittorio Denti (*La giustizia civile*. Bologna: Il Mulino, 2004. p. 115-117, 128-132, 135-143), José Roberto dos Santos Bedaque (*Direito e processo*: influência do direito material sobre o processo, cit., p. 37-39, 42-46, 123-150), Flávio Luiz Yarshell (*Tutela jurisdicional*, cit., p. 140-165), Luiz Guilherme Marinoni (*Técnica processual e tutela dos direitos*, cit., p. 249-668; *Tutela inibitória (individual e coletiva)*, cit., p. 24-165; *Tutela específica*: arts. 461, CPC e 84, CD. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 80 e ss.), Sérgio Cruz Arenhart (*Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 100-136) e Luciane Gonçalves Tessler (*Tutelas jurisdicionais do meio ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 155 e ss.).

[1086]No presente estudo distinguem-se duas modalidades de tutela jurisdicional preventiva em matéria ambiental: a tutela preventiva *stricto sensu* e a tutela de precaução. Conforme se verá na sequência, a primeira visa à prevenção em caso de *certeza* de danos, riscos e ilicitudes; a segunda, à prevenção em caso de *incerteza* de danos, riscos e ilicitudes.

[1087]PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1991. p. 8-9.

[1088]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental*: aspectos da legislação brasileira. . 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 2.

prevenção se impõem em razão do caráter freqüentemente irreversível dos danos causados ao meio ambiente e dos limites inerentes aos mecanismos de reparação desse tipo de dano (...)".[1089] Não por outra razão, inclusive, a doutrina a tem considerado como a "regra de ouro" do direito ambiental.[1090]

Com a prevenção, procura-se evitar que os problemas da reparação do dano ao meio ambiente tenham de ser enfrentados. [1091] Nesse sentido, os seus escopos principais são obstar a consumação de danos ambientais, impedir a realização de atividades efetiva ou potencialmente lesivas à qualidade ambiental e coibir o próprio risco da superveniência de eventos capazes de acarretar degradações ao meio ambiente. A prevenção, assim, tem por objetivo primordial agir por antecipação, *precedentemente* à ocorrência de danos ao meio ambiente, ao início de atividades degradadoras e à manifestação de riscos ambientais.

Além disso, a prevenção abrange, também, a *cessação* de atividades ou omissões efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente.[1092] Trata-se, aqui, da prevenção pela *correção na fonte*[1093], ou seja, pela supressão de atividades ou omissões degradadoras que

---

[1089] «Dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes aux mécanismes mêmes de réparation de ce type de dommages (...)» (Decisão de 25.09.1995, Hungria c. Eslováquia, caso Cabcikovo-Nagynaros, relativo a projeto de barragem no rio Danúbio - citada por DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement. Bruxelles: Bruylant, 1999. p. 110).

[1090] KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit international de l'environnement*. 3. ed. Paris: Pedone, 2004. p. 132; DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 134-135.

[1091] DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 115.

[1092] A inclusão da cessação de atividades ou omissões no quadro da tutela preventiva do meio ambiente não é pacífica, notadamente quando se trata de suprimir atividades e omissões que se encontram na origem de danos ambientais já consumados, como efeito da responsabilidade civil (a denominada supressão do fato danoso ao meio ambiente). Nesse sentido, inclusive, tivemos a oportunidade de nos posicionar em outro estudo, ao distinguir reparação do dano ambiental, supressão do fato danoso ao meio ambiente e prevenção de danos e degradações ambientais (*Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 369-373). Todavia, não há como negar que, mesmo diante da realidade do dano ambiental, a eliminação da atividade ou omissão fonte do dano constitui modalidade preventiva, ao impedir a superveniência de novos danos e o agravamento do dano causado, configurando, dessa maneira, providência igualmente voltada para o futuro. Não é outra, a propósito, a doutrina de Cândido Rangel Dinamarco em termos gerais para o processo civil. Segundo o referido jurista, tutela preventiva consiste em evitar a violação de direitos ou o agravamento de situações desfavoráveis, prevenindo-se não apenas a consumação como também o agravamento de danos (*Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 152).

[1093] A correção na fonte, embora considerada princípio autônomo do direito ambiental (expressamente consagrado, por exemplo, no tratado institutivo da Comunidade Europeia - art. 174, n. 2, e no Código de Meio Ambiente da França - art. L. 110-1, II, 2º), está intimamente relacionada com a prevenção. Por seu intermédio, como anota Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, "deve-se buscar o desenvolvimento de ações preventivas no sentido de corrigir na origem, tanto quanto possível, os fatos geradores de degradação ambiental" (COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 74). De acordo com Nicolas de Sadeleer, a prevenção, quanto mais se aproxima da fonte poluidora, mais se aproxima também do princípio da correção prioritária na fonte (*Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 118).

se encontram na origem da situação ilícita e/ou lesiva, prevenindo-se a ocorrência de degradações ambientais ou a renovação e o agravamento de danos ao meio ambiente. Nessa hipótese, age-se sobre a atividade já iniciada e em andamento ou sobre a omissão que persiste no tempo, a fim de evitar o prosseguimento destas e, com isso, a consumação, a repetição ou a exacerbação de lesões à qualidade ambiental.

Consagrada nos mais diversos ordenamentos jurídicos, a prevenção encontra-se na origem da formulação de um dos princípios fundamentais do direito ambiental: o princípio da prevenção.[1094] No direito brasileiro, referido princípio pode ser extraído da norma do art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, que, mesmo a ele não se referindo de maneira explícita[1095], sem dúvida o contempla.

Com efeito, ao imporem ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, os constituintes brasileiros inegavelmente tiveram em vista a prevenção dos atentados aos bens e recursos ambientais, certo que sem ela não há como preservar a qualidade ambiental e tampouco transmitir o "patrimônio" ambiental às gerações que nos sucederem.[1096] Ademais, a própria consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado traz ínsita a ideia de prevenção de danos e degradações ambientais, dada a natureza inalienável, indisponível e irrenunciável de aludido direito fundamental.[1097]

Reforça tal entendimento a incumbência, expressamente atribuída ao Poder Público pela Constituição, de adotar inúmeras ações e programas de índole preventiva, como a preservação dos processos ecológicos essenciais e a provisão do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético do País e a fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; a exigência, para a instalação de obra ou atividade

---

[1094]Sobre o princípio da prevenção, confira-se a doutrina de Vasco Pereira da Silva (*Verde cor de direito*: lições de direito do ambiente. Coimbra: Almedina, 2002. p. 66).

[1095]Diversamente do que acontece com as Constituições de Portugal e da França. De acordo com o art. 66, n. 2, letra "a", da Constituição portuguesa, "Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão (...)". Nos termos da Carta do Meio Ambiente de 2004, incorporada à Constituição francesa de 1958: « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prevenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » (art. 3º da Carta).

[1096]Ver, a propósito, RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*: parte geral. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 204.

[1097]Ver Primeira Parte, Título II, Capítulo 2, item n. 2.2, supra.

potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, de estudo prévio de impacto ambiental; o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; a proteção da fauna e da flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade[1098] - incumbência essa reafirmada na legislação infraconstitucional[1099], com a discriminação de diversos instrumentos voltados à prevenção de degradações ambientais, como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental[1100], o zoneamento ambiental[1101], a avaliação de impactos ambientais[1102] e o licenciamento ambiental.[1103]

Em todas as disposições constitucionais e legais acima mencionadas, verifica-se a previsão de medidas de *preservação* do meio ambiente ao lado de medidas de *recuperação* e *restauração* da qualidade ambiental degradada, sinal evidente de que a prevenção de danos e degradações ambientais está compreendida na ideia de preservação do meio ambiente e integra os objetivos gerais a serem atingidos pelo direito ambiental brasileiro.[1104]

Resulta evidenciada, portanto, a pertinência da tutela preventiva do meio ambiente no ordenamento jurídico pátrio. Pode-se mesmo falar na primazia dada à tutela preventiva, frente à natureza e às características do meio ambiente e dos diversos bens ambientais, insuscetíveis, como visto, de fácil e não onerosa reparação. E se assim de fato é no campo do direito material, não há que ser diversa a orientação no âmbito do direito processual, com o amparo propiciado pela tutela jurisdicional de prevenção de degradações ambientais.

---

[1098]Art. 225, § 1º, I, II, III, IV, V e VII.
[1099]Arts. 2º, *caput*, I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, e 4º, I, II, III, IV, V, VI, da Lei n. 6.938/1981.
[1100]Art. 9º, I, da Lei n. 6.938/1981.
[1101]Art. 9º, II, da Lei n. 6.938/1981.
[1102]Art. 9º, III, da Lei n. 6.938/1981.
[1103]Art. 9º, IV, da Lei n. 6.938/1981.
[1104]A doutrina nacional é tranquila no ponto - cf., entre outros, MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 90; MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, cit., p. 766-767; BENJAMIN, Antônio Herman V. A principiologia do estudo de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental*: teoria, prática e legislação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993. p. 62-63; COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*, cit., p. 72-74; LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p. 13 e s.; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 2, p. 61-62, abr./jun. 1996.

Saliente-se que a tutela jurisdicional preventiva, na esteira do acima exposto, não se limita a prevenir o dano ambiental iminente, prestes a consumar-se. Independentemente da configuração de situações de ameaça concreta de danos, a tutela preventiva visa, também, a impedir o início de atividades e omissões efetiva ou potencialmente lesivas, bem como o mero risco de eventos aptos a provocar danos e degradações ambientais.[1105] Além do mais, a tutela preventiva destina-se, ainda, a fazer cessar para o futuro a atividade ou omissão atual, fonte do dano ou da ameaça de dano.[1106] Com a tutela jurisdicional preventiva, em suma, previnem-se a consumação do dano ao meio ambiente, a renovação ou o agravamento de degradações ambientais, a realização ou a continuidade de atividades e a superveniência ou a manutenção de omissões efetiva ou potencialmente lesivas e até mesmo o simples risco de eventos cujas consequências podem ser prejudiciais à qualidade ambiental.

Na maioria dos casos, é importante notar, a concretização da tutela jurisdicional preventiva se dá mediante a imposição de obrigações[1107] de fazer e não fazer, de tolerar e de permitir[1108], a serem cumpridas pelo demandado. De tal sorte, os provimentos jurisdicionais emitidos assumem, conforme a hipótese concreta, feição condenatória

---

[1105]Lembre-se, com Luiz Guilherme Marinoni, que a tutela preventiva pode, efetivamente, estar dissociada da ameaça concreta de danos. É o que se passa, segundo o mesmo autor, com a tutela inibitória, modalidade de tutela jurisdicional preventiva prevista no direito processual civil brasileiro, que tem como fim básico e fundamental a prevenção do *ilícito* e não a prevenção do *dano* (cf. *Tutela inibitória*: individual e coletiva, cit., p. 24 e s.; *Técnica processual e tutela dos direitos*, cit., p. 249 e s.).

[1106]Esse aspecto da tutela jurisdicional preventiva tem assumido especial importância no direito processual coletivo especificamente voltado à proteção do meio ambiente. Na Bélgica, por exemplo, chegou-se mesmo a disciplinar, por intermédio de lei (Lei de 12.01.1993), a denominada *"action en cessation"* em matéria ambiental, por meio da qual se admite a imposição judicial de ordem de cessação do início de execução de atos configuradores de violação do direito ambiental ou de medidas tendentes a prevenir a execução desses mesmos atos ou a impedir danos ao meio ambiente (art. 1º) - cf. Maxime Marchandise (Le dommage collectif et l'intérêt à agir. In: VINEY, Geneviève; DUBUISSON, Bernard (Coord.). *Les responsabilités environnementales das l'espace européen*: point du vue franco-belge. Bruxelles: Schulthess-Bruylant; Paris: LGDJ, 2006. p. 285-286); Robert De Baerdemaeker (L'action en cessation: une action pour la protection de l'environnement? In: *Les juges et la protection de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 1998. p. 48-53). Na Colômbia, a Lei n. 472/1998, relativa às ações populares para a proteção de direitos e interesses coletivos, entre os quais o direito ao meio ambiente, ao tratar da concessão de tutelas cautelares, prevê a possibilidade de o juiz "Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasinando" (art. 25, "a").

[1107]O vocábulo *obrigações* é utilizado, aqui, em sentido amplo, abrangente de "todos os *deveres jurídicos* cujo objeto seja um fazer ou um não fazer" (TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e não fazer*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 127). Não ostenta, portanto, o sentido restrito do direito privado, como prestações de cunho patrimonial.

[1108]Como ensina José Carlos Barbosa Moreira, as obrigações negativas são aquelas em que alguém está obrigado (a) "a *não fazer* alguma coisa, isto é, a não praticar determinado ato"; (b) "a *tolerar*, quer dizer, a não oferecer resistência a fato natural, à atividade de outrem, ou ao resultado desta ou daquele"; ou (c) "a *permitir* que outrem pratique determinado ato, para o qual é necessária a autorização do devedor" (A tutela específica do credor nas obrigações negativas. In: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de direito processual*: segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 30-31). No mesmo sentido, SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*, cit., p. 277.

executiva ou condenatória mandamental[1109] e autorizam o cumprimento na forma específica na hipótese de inadimplemento.

Inúmeros são, a propósito, os exemplos de obrigações de fazer e não fazer determinadas em ações coletivas no intuito de propiciar a tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente. A título de ilustração, podem ser mencionadas as *obrigações de fazer* consistentes na instalação de equipamentos antipoluição em fábrica de papel[1110]; na realização de obras para impedir o prosseguimento da emissão de fumaça na atmosfera e do lançamento de efluentes químicos em curso d'água[1111]; na instalação de equipamentos e

[1109]Segue-se, aqui, o entendimento de que os provimentos jurisdicionais mandamentais e executivos (também denominados executivos *lato sensu*) integram a categoria dos provimentos condenatórios. De acordo com Cândido Rangel Dinamarco, os provimentos mandamentais - e igualmente os executivos *lato sensu* - não deixam de ter natureza condenatória, já que são compostos de um momento declaratório, onde o direito é reconhecido, e de um momento sancionador, que abre caminho para a execução forçada, mesmo dispensando esta última formal instauração de processo executivo (*Instituições de direito processual civil*, cit., v. 3, p. 242-246). Segundo, ainda, José Roberto dos Santos Bedaque, "(...) a satisfação do direito a uma conduta ou a uma prestação, em que o não-cumprimento voluntário deu origem à chamada 'crise de adimplemento', constitui objeto das tutelas condenatórias. Aquele a quem o direito material reconhece o poder de exigir de outrem determinado comportamento, consubstanciado no ato de dar alguma coisa, pagar determinada quantia em dinheiro, fazer ou não-fazer algo, poderá postular em juízo tutela jurisdicional destinada a proporcionar-lhe o resultado prático frustrado pela não-observância pelo obrigado do dever imposto pela norma substancial. A tutela condenatória representa o reconhecimento da violação, possibilitando ao titular do direito valer-se das medidas colocadas à sua disposição pelo Estado para tornar realidade aquilo que o direito material determina. A atividade cognitiva-condenatória afirma o estado de violação ao direito e proporciona ao credor os meios aptos a eliminá-lo. Para cada tipo de obrigação o sistema prevê determinado tipo de mecanismo destinado à obtenção do resultado prático desejado. Procura, na medida do possível, adequar o meio às especificidades do objeto." (*Efetividade do processo e técnica processual*, cit., p. 522). E afirma, ainda, o mesmo autor: "A partir da situação de direito material posta em juízo, não há diferença ontológica entre condenar, possibilitando o uso de meios de sub-rogação, e ordenar o adimplemento, com ou sem o uso de meios de coerção. Da mesma forma, não deixa de ser condenatória a sentença apenas porque os atos materiais destinados a efetivá-la integram uma fase do mesmo processo (*Efetividade do processo e técnica processual*, cit., p. 517). Em sentido contrário, considerando os provimentos mandamentais e executivos *lato sensu* como categorias autônomas, que devem ser acrescidas às categorias tradicionais dos provimentos declaratórios, constitutivos e condenatórios, ver, especialmente, SILVA, Ovídio A. Baptista da. Sentença mandamental. In: _____. *Sentença e coisa julgada*: ensaios e pareceres. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 21-69 e Eficácias da sentença e coisa julgada. In: _____. *Sentença e coisa julgada*: ensaios e pareceres, cit., p. 74-80; WATANABE, Kazuo. Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer (arts. 273 e 461 do CPC). In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Reforma do código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 21-29; MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*: individual e coletiva, cit., p. 345-374; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 411-427. De todo modo, impõe-se observar que o que distingue o provimento com feição (condenatória) *mandamental* do provimento com feição (condenatória) *executiva* é a circunstância de o primeiro (mandamental) agir sobre a vontade do demandado, a fim de forçar este último a cumprir a ordem ou a obrigação de fazer ou não fazer, e de o segundo (executivo) permitir a realização daquilo que o demandante postula independentemente da vontade do obrigado (cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*: individual e coletiva, cit., p. 374 e *Tutela específica*: arts. 461, CPC e 84, CDC, cit., p. 41-49).

[1110]TJMG - 4ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 1.0015.01.000641-7/002 - j. 04.05.2006 - rel. Des. Almeida Melo - *Revista de Direito Ambiental*, 43/333.

[1111]TJRJ - 8ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 3.739/90 - j. 18.06.1991 - rel. Des. Geraldo Batista (cf. RIBEIRO, Paulo César; LINS, Paulo Sérgio da Costa; BRANDÃO, Jorge Franklin Salomão; GURGEL, Rômulo Gonçalves. *Meio ambiente nos tribunais*: jurisprudência. Rio de Janeiro: Esplanada; Adcoas, 1992. p. 85).

sistema de controle de emissão de resíduos perigosos[1112]; na implantação de sistema de tratamento de esgotos domésticos e industriais[1113]; na realização de florestamento em áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal[1114]; na adequação da instalação de aterro sanitário[1115]; na demolição de construções erguidas em área de preservação ambiental[1116]; na demolição de edificação prejudicial à visibilidade de bem protegido como integrante do patrimônio cultural; bem como as *obrigações de não fazer* consistentes na abstenção da realização de desmatamentos em área protegida[1117]; na cessação da extração de areia em leito de rio, causadora de assoreamento do curso d'água e destruição da vegetação ribeirinha[1118]; na sustação de atividades em templo religioso, causadora de emissão de sons acima dos níveis aceitáveis[1119]; na abstenção de depósito de lixo a céu aberto[1120]; na cessação do despejo sem tratamento de dejetos de criadouro de suínos[1121]; na não utilização, em prova de rodeio, de qualquer instrumento capaz de provocar sofrimento ou dor nos animais[1122]; na paralisação de atividades de empresa devido a defeitos mecânicos no sistema de tratamento de efluentes[1123]; na paralisação integral de atividade industrial em virtude da gravidade dos danos causados e do reiterado descumprimento de

[1112]TJSP - 4ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 230.799-1 - j. 28.08.1997 - rel. Des. Olavo Silveira - Tribuna da Magistratura, março/abril 1998, item 15.

[1113]TJSP - 2ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 158.646-1/0 - j. 26.05.1992 - rel. Des. Cezar Peluso; TJSP 7ª Câm. Dir. Públ. - Ap. Cív. n. 246.776-1 - j. 22.05.1997 - rel. Des. Jovino de Sylos - JTJ-LEX 203/20; STJ - 1ª T. - REsp n. 397.840-SP - j. 21.02.2006 - rel. Min. Francisco Falcão - *Revista de Direito Ambiental*, 46/296.

[1114]TJPR - 4ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 44.826-2 - j. 18.02.1998 - rel. Des. Octavio Valeixo - *Revista de Direito Ambiental*, 12/136; TJPR - 5ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 58.764-6 - j. 22.09.1998 - rel. Des. Cyro Crema - *Revista de Direito Ambiental*, 14/166.

[1115]TJSP - 7ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 229.105-1/3 - j. 09.08.1995 - rel. Des. Leite Cintra; TJSP - 2ª Câm. Cív. - AI n. 221.677-1 - j. 07.03.1995 - rel. Des. Vasconcellos Pereira - JTJ-LEX 169/187.

[1116]TJDF - 6ª T. Cív. - AI n. 2006.00.2.014156-1 - j. 16.05.2007 - rel. Des. James Eduardo Oliveira - *Revista de Direito Ambiental*, 48/274; TJRJ - 13ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 2009.001.13394 - j. 25.05.2009 - rel. Des. Ademir Pimentel; TJSC - 3ª Câm. Direito Público - Ap. Cív. n. 2008.056764-5 - j. 13.04.2009 - rel. Des. Luiz Cezar Medeiros; TJSC - 1ª Câm. Direito Público - Ap. Cív. n. 2008.057811-2 - j. 22.04.2009 - rel. Des. Vanderlei Romer; TJRS - 21ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 70024543811 - j. 06.05.2009 - rel. Des. Francisco José Moesch.

[1117]TJSP - Câm. Esp. Meio Ambiente - Ap. Cív. c/ Rev. n. 702.237-5/8-00 - j. 28.08.2008 - rel. Des. Renato Nalini.

[1118]TJSP - 6ª Câm. Dir. Públ. - Ap. Cív. n. 240.427-1/3 - j. 29.04.1996 - rel. Des. Telles Corrêa; TJSP - 3ª Câm. Dir. Públ. - Ap. Cív. n. 278.670-1/4 - j. 07.08.1997 - rel. Des. Ribeiro Machado - *Revista de Direito Ambiental*, 08/171.

[1119]TJRJ - 7ª Câm. Cív. - AI n. 169/97 - j. 07.10.1997 - rel. Des. Luiz Roldão - RT 751/371.

[1120]TJSP - 7ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 229.105-1/3 - j. 09.08.1995 - rel. Des. Leite Cintra; TJSP - 2ª Câm. Cív. - AI n. 221.677-1 - j. 07.03.1995 - rel. Des. Vasconcellos Pereira - JTJ-LEX 169/187.

[1121]TJRS - 1ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 70027380393 - j. 24.06.2009 - rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal.

[1122]TJSP - Câm. Esp. Meio Ambiente - Ap. Cív. c/ Rev. n. 612.861-5/4-00 - j. 31.07.2008 - rela. Desa. Regina Capistrano.

[1123]TRF-4ª Reg. - 4ª T. - Proc. n. 9504281494/RS - rel. Des. Federal José Luiz B. Germano da Silva, citado no AI n. 2007.04.00.041685-5/SC abaixo indicado.

ordens judiciais[1124]; na suspensão do funcionamento de usina hidrelétrica até a realização de estudo de impacto ambiental[1125]; na interdição de empreendimento condominial em área de proteção ambiental (APA) por ausência de licenciamento[1126]; na paralisação de obras de edificação de hotel em área de preservação ambiental[1127]; no impedimento da continuidade de obras de implantação de loteamento irregular[1128]; na abstenção do uso de herbicida tóxico na limpeza de praças, parques e logradouros públicos.[1129]

Nada impede, porém, que os provimentos declaratórios e constitutivos (negativos) de igual modo se prestem à finalidade preventiva.[1130] Isso acontece, notadamente, com a declaração de nulidade ou a anulação de atos administrativos que outorgam licenças ou autorizações para o exercício de atividades efetiva ou potencialmente lesivas à qualidade ambiental[1131] e com a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos relacionados à área ambiental.[1132]

Nesta última perspectiva, a declaração de nulidade ou a anulação de um ato administrativo e a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos não só implicam a cessação de situações ilícitas, consistentes no indevido licenciamento ou autorização ambiental e na edição de normas contrárias aos princípios e regras constitucionais de proteção do meio ambiente, como ainda propiciam a inibição do início

---

[1124]TRF-4ª Reg. - Decisão monocrática - AI n. 2007.04.00.041685-5/SC - j. 06.12.2007 - rela. Desa. Federal Marga Inge Barth Tessler - *Revista de Direito Ambiental*, 50/317.

[1125]TJPR - 2ª Câm. Cív. - AI n. 173.467-0 - j. 06.06.2006 - rel. Des. Antonio Lopes de Noronha.

[1126]TJMG - 5ª Câm. Cív. - AI n. 1.0313.05.183687-9/001 - j. 21.09.2006 - rel. Des. Dorival Guimarães Pereira.

[1127]TJPR - 1ª Câm. Cív. - AI n. 325802-6 - j. 29.05.2006 - rel. Des. Francisco Pinto Rabello Filho - *Revista de Direito Ambiental*, 48/281.

[1128]TJDF - 3ª T. Cív. - AI n. 2006.00.2.015021-4 - j. 21.03.2007 - rela. Desa. Nídia Corrêa Lima - *Revista de Direito Ambiental*, 48/276.

[1129]TJRS - 3ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 70011280724 - j. 14.07.2005 - rel. Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino.

[1130]A possibilidade de o provimento declaratório prevenir violações a direitos é reconhecida - não sem ressalvas quanto à sua efetividade - pela doutrina nacional (cf. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Tutela sancionatória e tutela preventiva, cit., p. 27; MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela de direitos*, cit., p. 72-75).

[1131]TRF - 3ª Região - 4ª T. - Ap. Cív. n. 1062702 - j. 26.02.2009 - rela. Juíza Federal Convocada Mônica Nobre; TRF - 5ª Região - 2ª T. - Ap. Cív. n. 0589534-0/95-PB - j. 13.05.1997 - rel. Juiz Federal Araken Mariz; TJSP - 9ª Câm. Direito Público - Ap. Cív. n. 47.426-5/6 - j. 10.11.1999 - rel. Des. De Santi Ribeiro.

[1132]STF - ADI n. 1.086-7/SC - j. 01.08.1994 - rel. Min. Ilmar Galvão (suspensão da eficácia da norma do § 3º do art. 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina que estabelece a dispensa de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais); TJSP - ADI n. 17.747-0 - j. 15.09.1993 - rel. Des. César de Moraes (declaração de inconstitucionalidade de lei municipal autorizadora da realização da queima da palha da cana-de-açúcar para fins de colheita em termos menos severos que a legislação estadual); TJSC - ADI n. 2007.024362-5 - j. 29.06.2009 - rel. Des. Wilson Augusto do Nascimento (declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que autoriza e regulamenta a realização da denominada "Farra do Boi").

ou da continuidade das atividades irregularmente beneficiadas com os mencionados atos administrativos e normativos.[1133]

Mesmo a declaração de constitucionalidade de leis e atos normativos de interesse para a proteção do meio ambiente, é bem de ver, adquire feição preventiva, na medida em que a eliminação de controvérsia judicial sobre a constitucionalidade de determinada norma permite, frequentemente, impedir violações ao seu comando.

Na linha do acima exposto, cabe mencionar, em acréscimo, que a tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente pode ser obtida, de forma ampla, pela via da ação civil pública regulada pelas Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990, na qual se admite a emissão de toda e qualquer espécie de provimento jurisdicional (declaratório, constitutivo, condenatório, executivo, mandamental).[1134] Mas, também, embora de maneira mais restrita, pela via da ação popular, no tocante à invalidação de atos administrativos potencialmente lesivos ao meio ambiente[1135], do mandado de segurança coletivo[1136], em relação à invalidação de atos de autoridade, à imposição de abstenções ou práticas de atos administrativos e ao combate a omissões administrativas[1137], e das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, tendentes, respectivamente, à

---

[1133]Ainda que se tenha de reconhecer que tais tutelas - declaratória e constitutiva - não garantem, por si sós, na prática, a não realização de atividades potencialmente lesivas, sem a concomitante tutela condenatória executiva ou condenatória mandamental. Na realidade, a prevenção decorrente da tutela declaratória ou constitutiva fica limitada à retirada das atividades beneficiadas com os atos administrativos invalidados ou com os atos legislativos tidos por inconstitucionais da esfera da legalidade.

[1134]Art. 83 da Lei n. 8.078/1990 e art. 21 da Lei n. 7.347/1985. Saliente-se que em ambas as leis há menção expressa à imposição de obrigações de fazer e não fazer, inclusive para fins de cessação da atividade nociva (arts. 3º e 11 da Lei n. 7.347/1985 e art. 84 da Lei n. 8.078/1990).

[1135]Admite-se, aqui, por intermédio da ação popular, a invalidação *preventiva* de atos e contratos administrativos, *antes* da ocorrência de lesão ao meio ambiente (cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção,"habeas data"*, cit., p. 92-93; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*, cit., p. 271; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2007. p. 463; MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 185). Isso porque a lesividade do ato, exigida pelo texto constitucional (art. 5º, LXXIII, da CF) para o exercício da ação popular, deve incluir também a lesão *potencial*, não consumada.

[1136]A possibilidade do uso do mandado de segurança coletivo em caso de ameaça de violação a direito líquido e certo por ato ou omissão de autoridade decorre da própria lei que disciplina o processo e o procedimento desse remédio constitucional (art. 1º, *caput*, da Lei n. 12.016/2009).

[1137]Como ensina Hely Lopes Meirelles, o mandado de segurança "Visa, precipuamente, à invalidação de *atos de autoridade* ou à supressão de efeitos de *omissões administrativas* capazes de lesar *direito individual ou coletivo, líquido e certo* (*Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*, cit., p. 8). "*Ato de autoridade*", ainda na lição do mesmo autor, "é toda manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las" (op. cit., p. 9). No mesmo sentido, BARBI, Celso Agrícola (*Do mandado de segurança*, cit., p. 117-121 e 247-252); FERRAZ, Sérgio (*Mandado de segurança (individual e coletivo)*: aspectos polêmicos. São Paulo: Malheiros Ed., 1992. p. 68-69 - o autor inclui também os comportamentos administrativos, dentre os "atos" passíveis de ataque pela via do mandado de segurança).

impugnação e defesa da validade de leis e atos normativos concernentes à matéria ambiental.[1138]

Aspecto importante, merecedor de especial consideração, é o de que, segundo entendimento doutrinário uniforme, a prevenção estritamente considerada - incluída sempre a cessação de atividades ou omissões pela "correção na fonte" -, para dar ensejo à tutela pretendida, deve estar fundada em *certezas*: certeza a respeito do risco trazido por uma atividade ou omissão (pública ou privada) para o meio ambiente; certeza quanto ao caráter lesivo à qualidade ambiental de uma determinada atividade ou omissão (pública ou privada); certeza sobre o dano efetivo ou potencial ao meio ambiente decorrente de atividades ou omissões públicas ou privadas.[1139]

A tutela preventiva *stricto sensu* tem lugar, assim, normalmente, quando se tem perfeito conhecimento dos riscos e dos danos à qualidade ambiental[1140], diante de situações em que as respostas, sobretudo do ponto de vista científico, são claras no tocante à lesividade de determinada atividade, à nocividade de certas substâncias, à superveniência de danos ao meio ambiente e ao nexo de causalidade entre as atividades e omissões e os danos temidos.[1141] Na presença de dúvidas e incertezas (insuperáveis), não se cuida mais de prevenção e de tutela preventiva *stricto sensu*, mas, como se verá adiante, de precaução e de tutela precaucional.

Registre-se, porém, que a exigência de "certeza", em tema de tutela jurisdicional do meio ambiente, não significa a necessidade de certeza *absoluta* relativamente aos riscos e

---

[1138]Lembre-se, com Cândido Rangel Dinamarco, que "A tutela que resulta das *ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade* não se endereça de modo direto e imediato a pessoas, senão à própria ordem jurídica e à Constituição em sua supremacia sobre as leis e demais atos normativos. O escopo político de tutelar a ordem jurídica está presente ali de modo específico e mais visível, o que não significa que esses processos sejam carentes de tutela a pessoas ou a grupos: ainda que modo indireto e talvez com menor intensidade, o resultado desses processos sempre atingirá de modo favorável ou desfavorável aqueles a quem a lei examinada beneficiar ou prejudicar. Não é à-toa que a ação direta de inconstitucionalidade se inclui entre os remédios integrantes da chamada *jurisdição constitucional das liberdades.*" (DINAMARCO, Cândido Rangel. Tutela jurisdicional. In: _____. *Fundamentos do processo civil moderno*, cit., v. 2, p. 818). Assim, a tutela resultante do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos relacionados à matéria ambiental acaba por beneficiar todos os indivíduos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

[1139]A respeito da *certeza* como elemento integrante da ideia de prevenção, ver DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, cit., p. 115; KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit international de l'environnement*, cit., p. 136; MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, cit., p. 766; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 78; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 71; COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*, cit., p. 72.

[1140]DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 115.

[1141]KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit international de l'environnement*, cit., p. 136.

aos danos a serem prevenidos, mas, diversamente, de certeza *relativa*, baseada no critério da probabilidade, capaz de levar à convicção do caráter efetiva ou potencialmente lesivo de atividades ou omissões, dos danos ambientais passíveis de ocorrer e do nexo causal entre aquelas e estes.[1142] Trata-se da denominada certeza *suficiente*[1143], utilizada como critério para a concessão de tutelas jurisdicionais ambientais, especialmente quando se está diante dos chamados "casos altamente complexos"[1144], em que a prova de determinados fatos é particularmente difícil ou em que os fatos estão sujeitos a controvérsias científicas, obstáculos esses suscetíveis de superação com base em juízos de probabilidade.

Por fim, cumpre anotar que a tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente, ora analisada, é concedida em processos coletivos de *conhecimento*, com cognição plena e exauriente[1145], e tende, como não poderia ser diferente, a adquirir estabilidade, com a formação da coisa julgada material. A tutela jurisdicional preventiva, no caso, está programada a tornar-se definitiva e imutável.[1146]

---

[1142]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A prova na ação civil pública ambiental. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords.). *Efetividade da tutela ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 270. Sobre o critério da probabilidade para a prova do nexo de causalidade entre atividades potencialmente lesivas e o dano ambiental, ver Isidoro H. Goldenberg; Néstor A. Cafferatta (*Daño ambiental*: problemática de su determinación causal. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001. p. 31-33). No tocante à probabilidade como critério geral para a prova no processo civil ambiental, BIBILONI, Héctor Jorge. *El proceso ambiental*: objeto, competência, legitimación, prueba, recursos. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005. p. 340-341).

[1143]MORELLO, Augusto M. *El proceso civil moderno*. La Plata: Libreria Ed. Platense, 2001. p. 370-375. O autor refere-se à busca da "certeza objetiva suficiente" no processo civil, sem necessidade de atingir-se a "verdade absoluta e abstrata". A admissão da certeza *suficiente*, não absoluta, para a concessão de tutelas jurisdicionais é ainda mais importante nos processos coletivos ambientais. Afinal de contas, como dizem Isidoro H. Goldenberg e Néstor A. Cafferatta, "si no existe algo de incertidumbre no estamos ante un verdadero caso ambiental" (*Daño ambiental*: problemática de su determinación causal, cit., p. 48). Nesses termos, no mais das vezes, é impossível a obtenção de certeza absoluta nos processos coletivos ambientais. A bem dizer, a obtenção de certeza absoluta é também inviável no próprio processo civil individual (cf. DINAMARCO, Cândido Rangel, *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 290-291).

[1144]A expressão é, uma vez mais, emprestada de Augusto M. Morello, o qual faz referência aos denominados "casos de alta complejidad", incluídos nestes os litígios relacionados à temática ambiental (*apud* GOLDENBERG, Isidoro H.; CAFFERATTA, Néstor A. *Daño ambiental*: problemática de su determinación causal, cit., p. 46).

[1145]Refere-se, no ponto, como se pode perceber, à sistematização proposta por Kazuo Watanabe para a cognição no processo civil: cognição *plena* quanto à extensão (plano horizontal) e *exauriente* quanto à profundidade (plano vertical) - *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 83 e s. Segundo o autor, nos processos da ação civil pública, da ação popular e do mandado de segurança (inclusive o coletivo) a cognição é plena e exauriente *secundum eventum probationis*, ou seja, sem limitação à extensão da matéria a ser debatida e conhecida, mas com condicionamento da profundidade da cognição à existência de elementos probatórios suficientes (*Da cognição no processo civil*, cit., p. 85-86 e 89-90).

[1146]Em termos gerais no direito processual civil, José Carlos Barbosa Moreira, segundo o qual a tutela preventiva "visa a proteger de maneira direta a situação material em si, razão por que a providência judicial descansará no prévio acertamento do direito (*lato sensu*) e jamais assumirá feição de provisoriedade, nem podendo qualificar-se de instrumental senão no sentido genérico em que o é todo o processo, mas apresentando em qualquer caso caráter *definitivo* - ou, se quisermos usar linguagem tipicamente carneluttiana, *'satisfativo'*." (Tutela sancionatória e tutela preventiva, cit., p. 25). Não é outro, a propósito,

### 1.2. A tutela jurisdicional de precaução

Conforme vem de ser exposto, o direito ambiental tem como uma de suas regras principais a prevenção, a qual, por sua vez, está fundada na certeza (relativa) do caráter efetiva ou potencialmente lesivo ao meio ambiente de determinadas atividades ou omissões, dos danos ambientais passíveis de serem causados e do nexo causal entre umas e outros. Contudo, o aprofundamento dos estudos relacionados às questões ambientais suscitou o debate a respeito de situações especiais em que referida certeza não se mostra presente, dando lugar a dúvidas e controvérsias impossíveis de serem superadas com base no critério da probabilidade. Sob essa nova ótica, passaram a ser considerados, também, os riscos da superveniência de eventos particularmente graves que, embora sujeitos a intensas controvérsias no plano científico e afirmados com base em mera possibilidade, na eventualidade de se tornarem realidade, são capazes de acarretar consequências sérias e até mesmo irreversíveis ao meio ambiente e à saúde e segurança da população.

Nesses casos, como é fácil de perceber, contentar-se com a aplicação do princípio da prevenção em sentido estrito significaria tornar inviável qualquer intervenção tendente a controlar ou proibir as atividades geradoras dos mencionados riscos, ausente certeza mínima suficiente sobre os danos ambientais delas decorrentes. Chegou-se, então, para o enfrentamento dessas situações de dúvidas e incertezas insuperáveis, à formulação do denominado *princípio da precaução.*

O princípio da precaução, de acordo com a doutrina autorizada, constitui uma fórmula particularmente desenvolvida do princípio da prevenção.[1147] Trata-se, em verdade, de um prolongamento dos métodos da prevenção, aplicados aos riscos ambientais

---

o entendimento de José Roberto dos Santos Bedaque: "Tutela preventiva não se confunde com tutela cautelar. Aquela constitui remédio voltado à proteção direta da situação material em si; é definitiva, não tem característica de instrumentalidade hipotética e é satisfativa (...)" (*Direito e processo*: influência do direito material sobre o processo, cit., p. 128). A respeito da imutabilidade a que tendem a sentença portadora de tutela inibitória (modalidade, como visto, de tutela preventiva) e os respectivos efeitos, pela aquisição de autoridade de coisa julgada (coisa julgada material), ver ARENHART, Sérgio Cruz, *Perfis da tutela inibitória coletiva*, cit., p. 404. Lembre-se, ainda, que a tutela jurisdicional preventiva ora analisada está inserida no contexto específico da participação pública ambiental, de maneira que apenas se considera, no presente estudo, a proteção prestada à sociedade por intermédio da ação coletiva cujo pedido foi julgado procedente, com cognição plena e exauriente. Sob esse prisma, a sentença de procedência da demanda coletiva preventiva - inclusive a proferida em processos de controle concentrado de constitucionalidade - adquire, conforme se verá na sequência, autoridade de coisa julgada, a qual, além do mais, se estende *erga omnes*.

[1147]KISS, Alexandre e BEURIER, Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, cit., p. 137.

incertos[1148], dentro de um contexto específico em que a incerteza que recai sobre referidos riscos não pode ser dissipada por meio do emprego de juízos de probabilidade. Como esclarece Paulo Affonso Leme Machado, "Em caso de certeza do dano ambiental este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção".[1149]

De acordo com o princípio da precaução, sempre que houver perigo da ocorrência de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica não deve ser utilizada como motivo para o adiamento da adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente. Vale dizer: mesmo diante de controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de determinada atividade ou substância sobre o meio ambiente, presente o perigo de dano grave ou irreversível, a atividade ou substância em questão deverá ser evitada ou rigorosamente controlada.[1150]

Observe-se que o acolhimento de uma tal orientação tem plena justificativa em termos atuais. De fato, sabe-se que, em muitas situações, o dia em que se puder ter certeza científica absoluta dos efeitos prejudiciais de certas atividades potencialmente degradadoras, os danos por elas provocados ao meio ambiente e à saúde e segurança da população terão atingido tamanha amplitude e dimensão que não poderão mais ser revertidos ou reparados; serão por essa ocasião irreversíveis. Daí a necessidade de não se correrem determinados riscos.[1151]

Lembrem-se, no tema, os exemplos do aquecimento global, da diminuição da camada do ozônio estratosférico, da liberação de organismos geneticamente modificados no meio ambiente e do despejo de certas substâncias no ar, na água e no solo. Ainda que os conhecimentos científicos existentes muitas vezes não permitam conclusão segura a respeito dos riscos e dos efeitos danosos de tais fenômenos, frequentemente as informações disponíveis permitem no mínimo antever que, quando as consequências temidas se manifestarem concretamente, e se tiver, com isso, certeza da sua realidade, os processos nocivos por elas desencadeados mostrar-se-ão já, nesse momento, irreversíveis. Por isso a

---

[1148]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*. Paris: Éditions Odile Jacob, La Documentation Française, 2000. p. 18. Em conformidade com referidos autores, a precaução é uma resposta às falhas ou insuficiências da prevenção (*Le principe de précaution*, cit., p. 23).

[1149]*Direito ambiental brasileiro*, p. 78.

[1150]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, p. 93-95, jan./mar. 2001.

[1151]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial, cit., p. 94.

necessidade da adoção desde logo de medidas preventivas, com fundamento no princípio da precaução.[1152]

No plano jurídico, o princípio da precaução obteve consagração inicial no âmbito do direito internacional do meio ambiente.[1153] Todavia, não tardou a ser incorporado, senão de forma explícita, pelo menos de maneira implícita, pelos direitos internos dos mais diversos países[1154], na condição de princípio fundamental do direito ambiental.

No ordenamento jurídico nacional, o princípio da precaução deve ser extraído da norma do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, como decorrência do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo a análise de Solange Teles da Silva:

> (...) o princípio da precaução emerge do disposto no artigo 225 do texto constitucional de 1988, impondo aos operadores do direito a busca de respostas ao imperativo de segurança reforçada e a regulamentação das dúvidas nascidas da ciência, para que se possa garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto às presentes quanto às futuras gerações. Como assinala Norberto Bobbio, ao lado dos princípios gerais expressos, podem ser identificados os não-expressos, que têm como objetivo colher o espírito do sistema. É o caso do princípio da

[1152]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial, cit., p. 94-95.

[1153]Desde o final dos anos 1980 o princípio da precaução vem sendo reiteradamente invocado em diversos documentos internacionais: Declaração adotada por ocasião da Conferência Internacional sobre o Mar do Norte - 1987; Convenção sobre a proibição de importação, na África, de rejeitos perigosos - 1991; Convenção sobre o Mar Báltico - 1992; Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1992; Convenção-Quadro sobre as Mudanças Climáticas - 1992; Convenção sobre a Diversidade Biológica - 1992; Convenção sobre os poluentes orgânicos persistentes - 2001 - entre outros (cf. KISS, Alexandre e BEURIER, Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, cit., p. 136-137; BOUTONNET, Mathilde; GUÉGAN, Anne, Historique du príncipe de précaution. In: KOURISLKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 253-257; DE SADELEER, Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 138-140). Merece transcrição, neste passo, pela sua importância para o direito brasileiro, o Princípio n. 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: "De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental" (tradução utilizada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Divisão do Meio Ambiente).

[1154]Exemplo bastante expressivo é o da França, em que o princípio da precaução foi consagrado, em termos gerais, tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional. De acordo com o art. 5º da Carta do Meio Ambiente de 2004, incorporada à Constituição francesa de 1958: « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances cientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ». Nos termos do art. L. 110-1, II, 1º, do Código de Meio Ambiente francês, a proteção dos espaços, recursos e *habitats* naturais, dos sítios e paisagens, da qualidade do ar, das espécies animais e vegetais, da diversidade e dos equilíbrios biológicos, deve inspirar-se, entre outros princípios, no princípio da precaução, "selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit par retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prevenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement accetable (...)".

> precaução, que decorre do direito de todos, gerações presentes e futuras, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, o espírito da sistemática da proteção ambiental, consagrado no texto constitucional, abriga este princípio (...).[1155]

Esse, aliás, o posicionamento recente do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica de expressivo voto proferido pelo eminente Ministro Carlos Britto no agravo regimental interposto contra o indeferimento de medida liminar na ação cível originária n. 876-0-BA:

> *(...) esse artigo 225 é de núcleo semântico plurissignificativo, dos mais importantes da Constituição brasileira, pelos bens jurídicos tutelados num só dispositivo. Aí, a Constituição faz das futuras gerações uma preocupação, cuidando de interesses de quem não existe ainda - interessante isso. As futuras gerações já estão sendo objeto de proteção constitucional por via do art. 225.*
>
> *A partir desse artigo é que surgem vários princípios de caráter ambiental, como o princípio da precaução e o da prevenção, que embora coloquialmente sejam palavras sinônimas, sejam coisas iguais, tecnicamente não: um, objetiva evitar riscos ao meio ambiente, com todas as medidas necessárias de prevenção; outro, que é o da precaução, traduz-se no seguinte: em caso de dúvida, se há ou não há lesão ao meio ambiente, não se faz a obra. Estanca-se ou paralisa-se a atividade (...).*[1156]

Inquestionável, portanto, a consagração do princípio da precaução como um dos princípios fundamentais do direito ambiental brasileiro, com *status* de princípio

---

[1155]SILVA, Solange Teles da. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 82-83. No mesmo sentido, considerando o princípio da precaução abrigado, implicitamente, no art. 225 da CF, MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 79-80; MILARÉ, Édis, *Direito do ambiente*, cit., p. 769; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco,* cit., p. 83; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 35; SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do direito constitucional comparado. In: _____; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 69.

[1156]A ação em questão visa à suspensão do processo de licenciamento das obras do projeto de "Transposição das Águas do Rio São Francisco". A medida liminar foi indeferida, por não se ter vislumbrado irregularidade no licenciamento levado a efeito pelo IBAMA (STF - Tribunal Pleno - j. 19.12.2008 - rel. Min. Menezes Direito). Ainda assim, houve o reconhecimento expresso do princípio da precaução como princípio do direito ambiental brasileiro. Além do Ministro Carlos Britto, também se referiram expressamente ao princípio da precaução, no caso, os Ministros Cármen Lúcia e Gilmar Mendes, embora para considerá-lo não violado, ante as circunstâncias da espécie. O Ministro Cezar Peluso, apesar de não mencionar de maneira explícita o princípio, não deixou de considerar a existência de risco de dano irreversível decorrente do desvio do volume de água do Rio São Francisco, salientando que a questão da dúvida não poderia deixar de ser resolvida *pro humanitate*, evitando-se, assim, que com o fato consumado da realização das obras projetadas sobreviesse uma eventual catástrofe ambiental.

constitucional, resultante da norma do art. 225, *caput*, da CF, independentemente da sua enunciação expressa em normas infraconstitucionais específicas, concernentes a determinadas matérias de interesse para a proteção do meio ambiente.[1157] E, como princípio fundamental do direito ambiental, o princípio da precaução tem valor jurídico autônomo[1158] e deve ser direta e obrigatoriamente aplicado por todos aqueles que se encontram na posição de tomadores de decisões - sejam agentes públicos, sejam pessoas privadas.[1159]

---

[1157]Mencione-se, de qualquer modo, que o princípio da precaução encontra previsão expressa na Lei n. 11.105/2005 - Lei de Biossegurança (art. 1º, *caput*), na Convenção sobre a Diversidade Biológica (preâmbulo) aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 2, de 03.02.1994 e promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16.03.1998 e na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (art. 3º, n. 3) aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 1, de 03.02.1994 e promulgada pelo Decreto n. 2.652, de 01.07.1998.

[1158]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 120-122.

[1159]Essa é a resposta - positiva - do direito brasileiro à indagação de Philippe Kourilsky e Geneviève Viney (*Le principe de précaution*, cit., p. 144) a respeito do valor normativo do princípio da precaução, que permite sua aplicação direta sem o suporte de qualquer regulamentação específica que discrimine seu conteúdo e condições de incidência. Nesse sentido, também, a orientação da doutrina, antes referida (MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 79-80; MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, cit., p. 769; SILVA, Solange Teles da. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas, cit., p. 82-83; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*, cit., p. 83; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*, cit., p. 30-37; SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do direito constitucional comparado, cit., p. 69) e também, em acréscimo, da esposada por COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e, *Proteção jurídica do meio ambiente*, cit., p. 67-71, FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de, *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. p. 118-120 e *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Curitiba: Arte Letra, 2009. p. 84-88 e RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Elementos de direito ambiental*: parte geral, cit., p. 204-208, entre outros. Assim também temos entendido, conforme se verifica das análises apresentadas nos artigos Fundamentos do direito ambiental no Brasil. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 7, p. 186, 1994; Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 2, p. 61-62, abr./jun. 1996 e Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, p. 92 e ss., jan./mar. 2001. Na jurisprudência dos tribunais, igualmente, o princípio da precaução vem sendo aplicado como princípio geral do direito ambiental, *ora associado ao princípio da prevenção* (TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - AI n. 672.142-5/2-00 - j. 31.01.2008 - rel. Des. Renato Nalini; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - Ap. Cív. c/ Rev. n. 669.217-5/8-00 - j. 08.11.2007 - rela. Desa. Regina Capistrano; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - AI n. 607.805-5/8-00 - j. 22.03.2007 - rel. Des. Renato Nalini; TJMG - 7ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 1.0114.05.059079-2/003 - j. 22.08.2006 - rel. Des. Wander Marotta; TJPR - 5ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 477920-4 - j. 17.06.2008 - rel. Des. Leonel Cunha; TRF 4ª Região - 4ª T. - AI n. 2009.04.00.002830-0/RS - j. 17.06.2009 - rel. Des. Federal Valdemar Capeletti; TRF 4ª Região - 3ª T. - AI n. 2008.04.00.036351-0/SC - j. 16.12.2008 - rel. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz), *ora na condição de princípio autônomo* (TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - AI n. 711.652-5/2-00 - j. 14.02.2008 - rel. Des. Samuel Júnior; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - Ap. Cív. s/ Rev. n. 658.193-5/1-00 - j. 23.08.2007 - rel. Des. Renato Nalini; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - AI n. 607.737-5/7-00 - j. 30.11.2006 - rel. Des. Aguilar Cortez; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - Ap. Cív. c/ Rev. n. 351.817-5/2-00 - j. 21.09.2006 - rel. Des. Renato Nalini; TJMG - 5ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 1.0188.06.053069-1/001 - j. 20.11.2008 - rela. p/ acórdão Desa. Maria Elza; TJMG - 8ª Câm. Cív. - AI n. 1.0000.00.313410-3/000 - j. 13.11.2003 - rel. Des. Sérgio Braga; TJMG - 12ª Câm. Cív. - AI n. 1.0718.07.001441-7/001 - j. 06.08.2008 - rel. Des. Nilo Lacerda; TJPR - 4ª Câm. Cív. - AI n. 506409-7 - j. 10.03.2009 - rel. Des. Salvatore Antonio Astuti ; TJPR - 4ª Câm. Cív. - AI n. 493792-0 - j. 09.12.2008 - rel. Des. Salvatore Antonio Astuti; TJPR - 4ª Câm. Cív. - AI n. 409.629-9 - j. 22.01.2008 - rel. Des. Abraham Lincoln Calixto; TJRS - 2ª Câm. Cív. - AI n. 70029623295 - j. 17.06.2009 - rela. Desa. Denise Oliveira Cezar ; TJRS - 21ª Câm. Cív. - AI n.

Ressalte-se que, uma vez consagrado o princípio da precaução no ordenamento jurídico pátrio, impõe-se, por igual, a admissão de uma tutela jurisdicional que permita a sua implementação concreta.[1160] A tutela jurisdicional de precaução, nesse sentido, está relacionada à prevenção de determinados riscos ambientais incertos, a fim de evitarem-se consequências prejudiciais graves ou irreversíveis ao ambiente. A incerteza que não dispensa a precaução, no caso, refere-se tanto ao caráter efetiva ou potencialmente lesivo da atividade ou omissão, quanto ao dano ambiental e ao nexo causal entre a atividade ou a omissão e o dano.[1161]

Diversamente da tutela de prevenção *stricto sensu*, que exige certeza (relativa), fundada na *probabilidade* ou *verossimilhança*, a tutela jurisdicional de precaução contenta-se com a mera *possibilidade*, com a simples *plausibilidade* do risco ou do dano grave ou irreversível ao meio ambiente[1162]; não só o risco ou o dano atual, como igualmente o futuro, abrangente daquele capaz de comprometer a vida e a qualidade de vida das próximas gerações.[1163]

Ressalve-se, porém, que a possibilidade do risco ou do dano temido, apta a autorizar a tutela de precaução, deve estar baseada em hipótese científica que mereça crédito, amparada em elementos de convicção sérios e confiáveis, suscetível, ainda, de agrupar parcela não negligenciável da comunidade de estudiosos e pesquisadores, mesmo que seja minoritária.[1164] Nessa linha de raciocínio, tem-se que riscos puramente especulativos e hipotéticos, sem base científica empírica e concreta, não são suficientes para justificar a tutela jurisdicional de precaução.[1165]

---

70029242781 - j. 20.05.2009 - rel. Des. Francisco José Moesch; TRF 4ª Região - 4ª T. - AI n. 96.04.17892-0 - DJU 13.03.2002 - rel. Des. Fed. Amaury Chaves de Athayde ; TRF 4ª Região - 3ª T. - Ap. Cív. n. 2004.04.01.015874-6/RS - j. 24.03.2009 - rela. Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria; TRF 4ª Região - 3ª T. - AI n. 2007.04.00.020136-0/SC - D.E. 05.03.2009 - rel. Juiz Federal Alcides Vettorazzi; TRF 4ª Região - 4ª T. - AI n. 2008.04.00.039428-1 - j. 29.10.2008 - rela. Desa. Federal Marga Inge Barth Tessler).

[1160]A propósito, MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*, cit., p. 364-366; TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica, cit., p. 204 e ss.; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco,* cit., p. 191-202.

[1161]DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 177.

[1162]DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 169.

[1163]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 145-147.

[1164]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 140 e 145.

[1165]DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 176-178.

De outra banda, da mesma forma como se passa com a tutela jurisdicional preventiva em sentido estrito, a tutela jurisdicional de precaução objetiva não só prevenir, por antecipação, riscos ou danos ambientais incertos, como também fazer cessar para o futuro atividades ou omissões que se encontram na origem de tais riscos ou danos incertos, concretizando-se, no mais das vezes, por intermédio da imposição de obrigações de fazer e não fazer, nestas incluídas as obrigações de tolerar e de permitir. Aqui, identicamente, os provimentos jurisdicionais apresentam natureza condenatória executiva ou condenatória mandamental, com ampla admissibilidade de efetivação na forma específica, em caso de inadimplemento.

Também os provimentos declaratórios ou constitutivos (negativos), cabe salientar, permitem a realização da tutela jurisdicional de precaução, notadamente quando levam à declaração de nulidade ou à anulação de atos administrativos que autorizam ou licenciam atividades potencialmente lesivas ou aprovam estudos de impacto ambiental, sem a necessária observância por parte do Poder Público do princípio da precaução, e à declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos violadores de princípios e normas de proteção do meio ambiente, em que o Poder Legislativo tampouco teve na devida conta a regra da precaução. À luz dessa mesma orientação, vale mencionar, ainda, a tutela de precaução prestada pela declaração jurisdicional de constitucionalidade de leis e atos normativos de proteção do meio ambiente, que, ao contrário daqueles outros, na sua elaboração levaram em consideração o princípio da precaução.

Vê-se, pois, que, observadas as peculiaridades acima discriminadas, concernentes à incerteza dos riscos e danos ambientais, a tutela jurisdicional de precaução em tema de meio ambiente pode ser obtida para os mesmos fins da tutela preventiva, já descritos anteriormente. E sua concessão pode se dar, de igual modo, por intermédio da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo e das ações direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, cada qual com o seu âmbito de incidência particular, igualmente já indicado.[1166]

Característica própria e específica à tutela de precaução, salientada pela doutrina que vem se dedicando ao tema, é a *provisoriedade*. Devido à incerteza que reina no domínio da precaução - sobre a lesividade de certas atividades, práticas e substâncias, sobre os danos ou os riscos e perigos de danos delas resultantes e sobre o nexo causal entre

[1166]Ver item 1.1 supra.

aquelas e estes últimos - as medidas de precaução, ao contrário das de prevenção, não podem ser, em princípio, definitivas.[1167] A tutela jurisdicional de precaução, nesses termos, é eminentemente provisória[1168] e, como tal, deve ser passível de revisão à medida que os conhecimentos científicos evoluem, as informações se tornam mais seguras e a incerteza desaparece.[1169] Daí a necessidade de que as providências de precaução, como regra, não sejam irreversíveis.[1170] Deve-se, assim, poder proibir o que foi eventualmente autorizado e, no sentido inverso, aliviar o rigor da proteção eventualmente acordada a partir do momento em que os temores se dissiparem em virtude da melhoria da informação.[1171]

Como consectário lógico da provisoriedade e da reversibilidade das medidas de precaução, tem-se que estas se sujeitam ao critério da proporcionalidade.[1172] Isso no sentido de que o princípio da precaução é, fundamentalmente, um princípio de ação e não um princípio de abstenção.[1173] Não se trata de uma incitação sistemática à inação.[1174] Assim, a suspensão e a moratória relativamente às atividades questionadas são sempre soluções subsidiárias[1175], quando o risco não pode ser reduzido a um nível que se mostre aceitável com o emprego de outros métodos.

A ideia, aqui, não é diversa daquela subjacente aos princípios do "meio mais idôneo" e da "menor restrição possível", próprios da tutela jurisdicional preventiva obtida com as tutelas inibitória e de remoção do ilícito, na forma analisada por Luiz Guilherme

---

[1167]DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 199.

[1168]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 150. A respeito da temporariedade das medidas de precaução, confira-se MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 77.

[1169]Sobre a possibilidade de revisão das decisões tomadas sob a égide do princípio da precaução, ver DE SADELEER, Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 225.

[1170]Como dizem Philippe Kourilsky e Geneviève Viney, o princípio da reversibilidade é consubstancial ao princípio da precaução (*Le principe de précaution*, cit., p. 150).

[1171]DE SADELEER, Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 225 ; KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 18-19.

[1172]DE SADELEER, Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, cit., p. 184-189. No mesmo sentido, LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco,* cit., p. 91 e ss.

[1173]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 146.

[1174]KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 146. Como diz Paulo Affonso Leme Machado, "A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta." (*Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 69).

[1175]Uma vez mais, KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*, cit., p. 146.

Marinoni.[1176] Nesse sentido, a tutela jurisdicional de precaução, tanto quanto a tutela de prevenção, e mais até do que esta, deve ser imposta dentro dos limites estritamente necessários à prevenção dos riscos ou danos graves ou irreversíveis, mesmo incertos, evitando-se restrições ao demandado que não se mostrem imprescindíveis à adequação da proteção pretendida.

Da mesma forma, ainda, que a tutela jurisdicional preventiva, a tutela jurisdicional de precaução é o amparo concedido em processos coletivos de *conhecimento*, com cognição plena e exauriente, *secundum eventum probationis*. Isso significa que a cognição judicial que antecede a concessão da tutela de precaução é ilimitada no tocante à extensão da matéria a ser decidida, mas condicionada, no que se refere à profundidade, aos elementos de prova existentes no momento da decisão[1177], à luz dos conhecimentos científicos disponíveis.

Mas à diferença do que se passa com a tutela jurisdicional preventiva, a tutela jurisdicional de precaução é, como mencionado, sempre provisória e passível de revisão, não se destinando à definitividade e à imutabilidade, face à incerteza que envolve as situações autorizadoras da sua concessão. Não está a tutela de precaução, consequentemente, fadada a tornar-se estável, pela aquisição da autoridade de coisa julgada. Ou, então, se o estiver, a coisa julgada material que se formar virá sempre acompanhada da cláusula *rebus sic stantibus*, ensejando a revisão do quanto decidido diante de mudanças na situação de fato, provocadas pela evolução dos estudos relacionados à matéria debatida.[1178]

---

[1176]Pertinente transcrever, no ponto, a doutrina do autor: "No direito brasileiro, ainda que se possa demonstrar a probabilidade de um futuro ilícito, não é possível se requerer uma tutela inibitória que, muito embora destinada a evitar o ilícito, acabe causando um dano excessivo ao réu. A tutela deve ser solicitada dentro dos limites adequados a cada situação concreta, evitando-se a imposição de um não fazer ou de um fazer que possa provocar na esfera jurídica do réu uma interferência que se revele excessiva em face da necessidade concreta de tutela. Ou seja, a inibitória deve ser imposta ao réu dentro dos limites necessários à prevenção do ilícito (...) É adequado, ou idôneo, o meio que permite a efetividade da tutela do direito do autor e, ao mesmo tempo, traz a menor restrição possível ao réu (...)." (*Tutela inibitória (individual e coletiva)*, cit., p. 113-116).

[1177]Reafirma-se, uma vez, na matéria, a adesão à doutrina de Kazuo Watanabe (*Da cognição no processo civil*, cit., p. 89-90).

[1178]Note-se que a mutabilidade da tutela de precaução concedida, por força da sua provisoriedade, não está amparada em qualquer dispositivo legal no direito brasileiro, já que, como regra, nos processos coletivos para a tutela de direitos difusos só não adquirem autoridade de coisa julgada as sentenças de *improcedência* por insuficiência de provas, nas ações civis públicas (art. 16 da Lei n. 7.347/1985; art. 103, I, da Lei n. 8.078/1990) e nas ações populares (art. 18 da Lei n. 4.717/1965), ou as que *denegam* a segurança no mandado de segurança coletivo, vale dizer, as proferidas *contra* o impetrante (art. 19 da Lei n. 12.016/2009; Súm. 304 do STF), ou, ainda, as que julgam *improcedente* a ação direta de inconstitucionalidade; não as de *procedência* ou *concessivas* da segurança. Está-se diante, porém, de exigência própria das situações jurídicas substanciais às quais se aplicam o princípio e a tutela de precaução, que dessa forma se impõe à disciplina processual da matéria. Voltar-se-á ao tema mais adiante (cf. Seção II infra).

## 2. A tutela jurisdicional reparatória do meio ambiente

### 2.1. Aspectos gerais

A primazia acordada pelo direito ambiental à tutela preventiva de degradações ambientais, acima mencionada, não permite desconsiderar a relevância da tutela reparatória, diante da superveniência de danos que não puderam ser evitados.

De fato, a prática tem evidenciado inúmeras situações em que os mecanismos estritamente preventivos não têm sido suficientes para impedir as agressões ao meio ambiente. Isso tem se dado em função das falhas da Administração e, por vezes, da própria legislação no controle de determinadas atividades potencialmente lesivas, bem como da negligência e da imprudência humanas, contra as quais, como sabido, nenhum dispositivo preventivo pode ser inteiramente eficaz. Daí se ter chegado à conclusão de que um sistema jurídico verdadeiramente completo de preservação e conservação do meio ambiente não pode dispensar o tratamento cuidadoso da reparação de danos e degradações ambientais.[1179]

O direito brasileiro, tanto em nível constitucional quanto em nível infraconstitucional, prevê normas específicas a respeito da tutela reparatória das agressões ao meio ambiente, no contexto da responsabilidade civil ambiental.[1180] Conforme disposto no art. 225, § 3º, da Constituição Federal, "As condutas e atividades consideradas lesivas

[1179]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 03.

[1180]No direito brasileiro, a responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente está submetida a um regime jurídico especial e autônomo, peculiar, em muitos aspectos, em relação ao regime comum do direito civil e do direito administrativo. Entre outros aspectos, a responsabilidade civil, entre nós, está baseada (a) na admissão da reparabilidade do dano causado à qualidade ambiental em si mesma considerada, reconhecida como bem jurídico protegido, e do dano moral ambiental; (b) na consagração da responsabilidade objetiva do degradador do meio ambiente, ou seja, na responsabilidade decorrente do simples risco ou do simples fato da atividade degradadora, independentemente da culpa do agente; (c) na amplitude dos sujeitos responsáveis, a partir da noção de "poluidor" adotada pela Lei n. 6.938/1981, considerado como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, direta ou indiretamente responsável pela degradação ambiental (art. 3º, IV); (d) na aplicação ao dano ambiental do princípio da reparação integral do dano, sem qualquer exceção ou limitação; (e) na ampliação dos efeitos da responsabilidade civil, que inclui não apenas a reparação propriamente dita do dano como também a supressão do fato danoso à qualidade ambiental, por meio da qual se pode obter a cessação definitiva da atividade lesiva ao meio ambiente (cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e cessação da atividade lesiva ao meio ambiente. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI*: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Ed., 2005. p. 329). À cessação da atividade causadora de degradações ambientais já se referiu linhas atrás, ao examinar-se a tutela preventiva, como forma de fazer cessar a fonte do dano ambiental, prevenindo a renovação ou o agravamento deste último. Neste item, cuidar-se-á da reparação propriamente dita do dano, providência específica que se busca alcançar com a tutela jurisdicional reparatória.

ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". Já nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, "(...) é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (...)".

Em termos gerais, tem-se que a reparação é uma noção ligada ao dano e visa à cessação ou à diminuição do dano. E para atingir esse objetivo, a reparação deve, normalmente, reconduzir a vítima ao estado anterior ao dano ou colocá-la no estado em que estaria, no momento, se não tivesse sofrido o dano.[1181]

No âmbito da responsabilidade civil ambiental, a reparação do dano ao meio ambiente traz consigo, invariavelmente, a ideia de *compensação*, em atenção à realidade de que, uma vez consumada, a degradação do meio ambiente e dos bens ambientais não permite, a rigor, o retorno da qualidade ambiental ao estado anterior ao dano, restando invariavelmente sequelas do dano ambiental insuscetíveis de serem totalmente eliminadas. Na verdade, os elementos da natureza e os bens integrantes do patrimônio cultural não podem jamais ser completamente restabelecidos ou recompostos após a degradação, mesmo com o auxílio dos peritos mais competentes nas diversas matérias.[1182]

Disso resulta que a reparação do dano ambiental, no mais das vezes, visa à adaptação do meio ambiente degradado e dos seus elementos a uma situação que possa ser a mais próxima possível daquela anterior ao dano ou daquela em que o meio ambiente estaria se o dano não tivesse ocorrido.[1183] Busca-se, desse modo, com a reparação do dano ambiental, uma certa equivalência, dentro do possível, entre o que se perde com a degradação do meio ambiente e o que se obtém a título de reposição da qualidade ambiental.[1184]

Ressalve-se, porém, que, mesmo vista como expediente de compensação de degradações ambientais, a reparação do dano ambiental assume, no direito brasileiro vigente, grande amplitude, por força da aplicação do princípio da reparação integral do

---

[1181]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 306. Em termos gerais no direito civil, DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 2, p. 806 e 819.

[1182]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 307.

[1183]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 307.

[1184]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 309. No direito civil, é a lição de Marie-Ève Roujou de Boubée, *Essai sur la notion de réparation*. Paris: LGDJ, 1974. p. 267.

dano.[1185] Bem por isso, a reparação do dano ao meio ambiente deve compreender não apenas o prejuízo ocasionado ao bem ou recurso ambiental diretamente atingido, como também *toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso à qualidade ambiental*[1186], incluindo, de acordo com o caso, os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial ao bem ambiental corpóreo, que estiverem no mesmo encadeamento causal (como, por exemplo, a destruição de espécimes, *habitats* e ecossistemas inter-relacionados com o meio imediatamente afetado); as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; os danos ambientais futuros, entendidos como aqueles que se manifestam em momento posterior ou cujos efeitos são percebidos muitos anos depois da ocorrência inicial; os danos irreversíveis à qualidade ambiental (como, por exemplo, a extinção de determinada espécie da fauna ou da flora); e os danos morais coletivos, consistentes no sentimento de dor ou frustração da sociedade, resultante da agressão a um certo bem ambiental.[1187] [1188]

---

[1185]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 314-324. Não é outra, a propósito, a orientação seguida pela doutrina que vem se dedicando ao tema (cf. SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1998, p. 229; MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, cit., 362-365; BENJAMIN, Antônio Herman V., Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 9, p. 19, jan./mar. 1998; MILARÉ, Édis, *Direito do ambiente*, cit., p. 900-901; LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 220-221; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2004. p. 235; LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Direito ambiental*: responsabilidade civil e proteção do meio ambiente. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p. 186; TESSLER, Luciane Gonçalves, *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica, cit., p. 361).

[1186]É a lição de CUSTÓDIO, Helita Barreira, Avaliação de custos ambientais em ações jurídicas de lesão ao meio ambiente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 652, p. 26, fev. 1990.

[1187]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 315. Confira-se, ainda, no tema, CRUZ, Branca Martins da. Princípios jurídicos e econômicos para a avaliação do dano florestal. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 30 de maio a 2 de junho de 1999*, cit., p. 118-119.

[1188]A reparabilidade do dano moral ambiental, no direito brasileiro, apesar de encontrar expressa previsão legal (art. 1º, *caput*, e inciso I, da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 8.884/1994), tem sido objeto de acesas controvérsias. De um modo geral, a doutrina do direito ambiental tem admitido a possibilidade de configuração e de reparação do dano moral ambiental (cf. LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial, cit., p. 284-307; LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Cidadania coletiva*. Florianópolis: Paralelo 27, 1996. p. 45-64; PACCAGNELLA, Luís Henrique. Dano moral ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 13, p. 44-51, jan./mar. 1999; LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade. Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais e jurisprudência brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila (Org.). *Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco*: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 155-212; STEIGLEDER, Annelise Monteiro, *Responsabilidade civil ambiental*: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro, cit., p. 158-167; DESTEFENNI,

Não é difícil de perceber, do exposto, o que se espera da tutela jurisdicional reparatória em tema de meio ambiente no ordenamento jurídico pátrio. Na esteira da disciplina substancial da matéria, pretende-se que a tutela jurisdicional reparatória das agressões ao meio ambiente propicie, na medida do que for praticamente possível, a recomposição da qualidade ambiental degradada no estado anterior à lesão ou no estado em que o meio ambiente estaria caso o prejuízo não tivesse se consumado, considerada sempre a real dimensão dos danos ambientais causados.

Fundamentalmente, são duas as modalidades de reparação do dano ambiental previstas no direito ambiental brasileiro: reparação *in natura* e reparação pecuniária. Por via de consequência, são duas as espécies de tutela jurisdicional reparatória capazes de implementá-las: a tutela reparatória *in natura* e a tutela reparatória pecuniária.

## 2.2. A tutela jurisdicional reparatória *in natura* do dano ambiental

A reparação *in natura*, via de regra, exprime a compensação do dano pela concessão de uma vantagem diversa da vantagem pecuniária, porém da mesma espécie da vantagem perdida.[1189] Nesse sentido, apresenta como traço peculiar o de proporcionar à vítima uma "compensação *materialmente* equivalente ao interesse lesado"[1190], o que torna sua aplicação mais frequente no campo dos danos causados aos bens e às coisas.

---

Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental*: aspectos teóricos e práticos. Campinas: Bookseller, 2005. p. 153-161; LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário*: análise do nexo causal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 120-126; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza, Configuração e indenizabilidade de danos morais coletivos decorrentes de lesões a bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 54, p. 231-236, abr./jun. 2009; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 97-98). Já na doutrina civilista, encontram-se pronunciamentos de juristas de grande autoridade contrariamente à possibilidade de existência dessa modalidade de dano extrapatrimonial (cf. STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*: doutrina e jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 893-897; ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 48-50). Sob o prisma jurisprudencial, há que se observar que, enquanto os tribunais inferiores têm admitido com grande freqüência a reparabilidade do dano moral ambiental (TJRJ - 2ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 2001.001.14586 - j. 06.03.2002 - rela. Desa. Maria Raimunda T. de Azevedo; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - j. 13.11.2008 - rel. Des. Aguilar Cortez; TJSC - Ap. Cív. n. 2000.025366-9 - j. 23.09.2004 - rel. Des. Newton Janke; TJMG - Ap. Cív. n. 1.0183.03.062431-0/001 - j. 23.11.2004 - rel. Des. Nilson Reis; TJGO - 3ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 108156-4/188 - j. 28.06.2007 - rel. Des. Geraldo Leandro Santana Crispim), o Superior Tribunal de Justiça já considerou incompatível o dano moral, de caráter invariavelmente individual, com as noções de transindividualidade e de indeterminabilidade do sujeito passivo, próprias do direito ao meio ambiente (REsp. n. 598.281-MG - j. 02.05.2006 - rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki).

[1189]ROUJOU DE BOUBÉE, Marie-Ève. *Essai sur la notion de réparation*, cit., p. 271.

[1190]ROUJOU DE BOUBÉE, Marie-Ève. *Essai sur la notion de réparation*, cit., p. 278.

Relativamente ao dano ambiental, a reparação natural tem sido considerada como a forma mais apta a compensá-lo.[1191] Isso porque o dano causado à qualidade ambiental é um dano que não tem, propriamente, valor econômico, não podendo, por via de consequência, ser convertido em unidades monetárias para fins de cálculo de perdas e danos. Além do mais, embora bem coletivo imaterial, o meio ambiente é também composto por bens corpóreos, sobre os quais recaem, em primeiro plano, as agressões e os atentados danosos, sobre eles devendo incidir, do mesmo modo, num primeiro momento, as providências reparatórias.[1192]

Como regra, a cessação do prejuízo ambiental, pela via da reparação natural, exige do responsável uma prestação *positiva*. Efetivamente, a reposição do meio ambiente no estado anterior ao dano ou no estado em que estaria se o dano não tivesse sobrevindo implica a realização de obras e atividades de restauração, reconstrução ou reconstituição de bens, *habitats* e ecossistemas, que demandam do responsável um fato positivo, uma conduta ativa, uma *ação*. Dessa forma, a imposição ao degradador do cumprimento de *obrigações de fazer* constitui o conteúdo exato da tutela jurisdicional de reparação *in natura*.[1193]

---

[1191]MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, cit., p. 362; NERY JR., Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e ação civil pública. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, p. 133, abr./jun. 1985; LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial, cit., p. 217-218; SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de dnaos ao meio ambiente*, cit., p. 236-237; SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*, cit., p. 309; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro, cit., p. 235-248; MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2007. p. 269-271; LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Direito ambiental*: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente, cit., p. 186; DESTEFENNI, Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental*: aspectos teóricos e práticos, cit., p. 186-189; MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*, cit., p. 462; TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica, cit., p. 350-360; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 325; JOURDAIN, Patrice. Le dommage écologique et sa réparation. In: VINEY, Geneviève; DUBUISSON, Bernard (Coord.). *Les responsabilités environnementales das l'espace européen*: point du vue franco-belge, cit., p. 166; DE CONINK, Bertrand. La réparation du dommage écologique et les règles classiques du droit commun de la responsabilité aquilienne: une permanente dérogation? In: VINEY, Geneviève; DUBUISSON, Bernard (Coord.). *Les responsabilités environnementales das l'espace européen*: point du vue franco-belge, cit., p. 202.

[1192]Sem perder de vista, por óbvio, que o objetivo final da reparação, no caso, é a recomposição da qualidade ambiental degradada, como bem imaterial (cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 325-326).

[1193]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 327. Como já tivemos a oportunidade de analisar, "A obrigação de fazer, nessa linha de raciocínio, está em princípio excluída, já que corresponde à abstenção ou à cessação de uma atividade nociva ao meio ambiente. Sua utilidade, então, fica reservada à prevenção do prejuízo ou à supressão de uma situação danosa (...)." (*Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 327).

A título de exemplo, podem ser mencionadas as seguintes modalidades de obrigações de fazer passíveis de imposição ao responsável para fins de reparação natural do dano ambiental: restauração de cobertura vegetal de área irregularmente desmatada, com o replantio de espécies[1194]; plantio ou replantio de árvores em áreas urbanas[1195]; reintrodução e repovoamento de espécies animais e vegetais em ecossistemas terrestres ou aquáticos degradados[1196]; reabilitação de espécimes animais e vegetais feridos ou machucados; depuração e limpeza de águas poluídas; restauração e conservação de imóvel de valor histórico e cultural para resguardo da arquitetura local e preservação da memória da cidade[1197]; demolição de construção realizada nas imediações de bem tombado pelo serviço de proteção do patrimônio cultural, comprometedora da visibilidade da coisa[1198]; adaptação de obra aos padrões arquitetônicos de cidade tombada como bem integrante do patrimônio histórico-cultural[1199], entre outras.[1200]

Pode-se, assim, afirmar que os provimentos jurisdicionais emitidos para viabilizar a tutela reparatória *in natura* têm natureza condenatória executiva ou condenatória mandamental. Tais provimentos, ademais, são pronunciados em processos coletivos de conhecimento, após cognição plena e exauriente, fundada na certeza relativa - apurada com base no critério da probabilidade - do caráter lesivo da atividade ou omissão reputada degradadora, do dano ambiental e do nexo causal entre aquela e este. Por essa razão, são

---

[1194]TJSP - 5ª Câm. Civ. - Ap. Cív. n. 167.181-1/8 - j. 04.06.1992 - rel. Des. Francisco Casconi; TJSP - 8ª Câm. Dir. Público - Ap. Cív. n. 272.679-1 - j. 19.03.1997 - rel. Des. Celso Bonilha; TJSP - 3ª Câm. Dir. Público - Ap. Cív. n. 15.586-5 - j. 15.12.1998 - rel. Des. José Cardinale.

[1195]TJRS - 2ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 59619260/9 - j. 19.02.1997 - rel. Des. Henrique Osvaldo Poeta Roenick; TJRS - 1ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 593.08490/8 - j. 09.11.1993 - rel. Des. José Vellinho de Lacerda.

[1196]TJMG - 2ª Câm. Cív. - Ap. Cív. n. 12.759/7 - j. 19.10.1993 - rel. Des. Fernandes Filho.

[1197]TJSP - 4ª Câm. Civ. de Férias "B" - Ap. Cív. n. 151.028-1 - j. 07.11.1991 - rel. Des. Alves Braga.

[1198]TRF da 4ª Região - 1ª T. - Ap. Cív. n. 91.04.01871-0/RS - j. 12.11.1992 - rel. Des. Federal Vladimir Passos de Freitas.

[1199]TRF da 5ª Região - 1ª T. - Reexame Necessário n. 4.233-PE - j. 21.06.1990 - rel. Des. Federal Francisco Falcão.

[1200]Ressalte-se que com muita frequência a reparação *in natura* exigirá a conjugação de várias dessas obrigações de fazer, constituindo um complexo de medidas, cuja execução será feita simultânea ou sucessivamente no tempo. Não raras vezes, ainda, as peculiaridades de certas degradações ambientais levarão, inevitavelmente, à conjugação da reparação natural com a reparação pecuniária, para fins de compensação integral do dano, com a imposição ao degradador do cumprimento de obrigações de fazer e ao pagamento de indenizações em dinheiro, notadamente na presença de danos irreversíveis ao lado de danos reversíveis (cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 334-335; MARCHESAN, Ana Maria Moreira, CAPPELLI, Sílvia; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer ou não fazer com indenização nas ações civis públicas para reparação de danos ambientais. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental: direito, água e vida*. São Paulo: IMESP, 2003. p. 23-33; MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*, cit., p. 433-436 e 464-465; TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica, cit., p. 368-369).

provimentos que adquirem estabilidade, pela formação da coisa julgada material, e estão sujeitos à execução específica na eventualidade de inadimplemento.[1201]

Em função dessas características todas, a tutela jurisdicional reparatória *in natura* do dano causado ao meio ambiente pode ser obtida pela via da ação civil pública disciplinada pelas Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990, em que se admite a emissão de provimentos como os ora em discussão, tendentes à imposição do cumprimento de obrigações de fazer[1202], e pela via da ação popular, nesta última hipótese, porém, desde que a reparação *in natura* se faça acompanhar da invalidação de ato administrativo lesivo à qualidade ambiental.[1203]

### 2.3. A tutela jurisdicional reparatória pecuniária do dano ambiental

A reparação pecuniária é outra modalidade de reparação do dano ambiental admitida pelo direito brasileiro. Em princípio subsidiária, ela tem sido, ainda assim, bastante utilizada na prática como mecanismo de compensação do dano causado ao meio ambiente.[1204]

No direito civil tradicional, a reparação pecuniária consiste em fazer ingressar no patrimônio da vítima um valor em dinheiro igual ao valor do qual ela foi privada.[1205] Essa reparação supõe a condenação do responsável ao pagamento de indenização por perdas e danos, a qual corresponde ao que a vítima efetivamente perdeu e ao que ela razoavelmente deixou de lucrar.[1206] A reparação pecuniária, portanto, como mecanismo de compensação,

---

[1201]Do ponto de vista processual, portanto, a situação não é diversa daquela examinada no tocante à imposição de obrigações de fazer no contexto da tutela preventiva *stricto sensu* do meio ambiente (ver 1.1 supra).

[1202]Arts. 3º e 11 da Lei n. 7.347/1985; art. 84 da Lei n. 8.078/1990.

[1203]Art. 11 da Lei n. 4.717/1965. De acordo com Rodolfo de Camargo Mancuso, na ação popular, "Tecnicamente, o pedido desconstitutivo (anulação) é logicamente precedente e condicionante do pedido condenatório, enquadrando-se na hipótese de 'cumulação sucessiva', em que, como esclarece José Carlos Barbosa Moreira, 'o acolhimento de um pedido depende do acolhimento de outro'." (*Ação popular*, cit., p. 109). Para o que aqui interessa mais de perto, o acolhimento do pedido de reparação *in natura* do dano ao meio ambiente, veiculado por intermédio da ação popular, depende, necessariamente, da formulação e do acolhimento do pedido de desconstituição de um ato administrativo lesivo à qualidade ambiental. Registre-se, ainda, que, apesar de a lei aludir "ao pagamento de perdas e danos", nada impede que a reparação se aperfeiçoe pela imposição de obrigações de fazer, como autêntica reparação natural (cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*, cit., p. 95; VITA, Heraldo Garcia. *O meio ambiente e a ação popular*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 68; SILVA, Flávia Regina Ribeiro da, *Ação popular ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 283-284).

[1204]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 346.

[1205]MAZEAUD, Henri, Léon e Jean; CHABAS, François. *Leçons de droit civil*: obligations: théorie générale. Paris: Montchrestien, 1985. t. 2 v. 1, p. 717.

[1206]Art. 402 do Código Civil.

está no mais das vezes ligada aos danos suscetíveis de serem avaliados economicamente.[1207]

No entanto, no que concerne ao dano ambiental, o problema se apresenta de forma distinta. De fato, como já referido[1208], o dano causado ao meio ambiente designa o prejuízo acarretado a um bem imaterial (a qualidade ambiental) e aos seus componentes materiais e imateriais (os bens e recursos ambientais), que não têm valor pecuniário, podendo, a rigor, ser representado apenas pela perda material e imaterial sofrida e não pelos lucros cessantes estritamente considerados. Dessa forma, sua conversão direta em unidades monetárias, para fins de cálculo do valor do prejuízo, afigura-se impossível.[1209]

O dano ambiental, nesse sentido, não tem equivalente pecuniário. A Economia, lembra Antônio Herman V. Benjamin, ainda não conseguiu valorar adequadamente os bens ambientais e a partir deles os danos ao meio ambiente.[1210] Quantificar em dinheiro um dano dessa natureza seria, a bem dizer, "estimar o inestimável; avaliar o que não vale nada" do ponto de vista econômico.[1211] Com efeito, quanto vale, em parâmetros econômicos, uma espécie que desapareceu? Ou um ecossistema? Ou uma paisagem? Ou um monumento histórico?[1212]

O legislador nacional, consciente das dificuldades que envolvem a reparação pecuniária do dano ambiental, adotou solução interessante na matéria. De fato, a Lei n. 7.347/1985, ao dispor que, por intermédio da ação civil pública, pode-se alcançar a condenação do responsável ao pagamento de quantia em dinheiro - além da imposição do cumprimento de obrigações de fazer e não fazer (art. 3º) - acrescentou, no seu art. 13, que as somas obtidas a título de reparação deverão, obrigatoriamente, ser destinadas a um *fundo* especial, que se encarregará de utilizá-las na "reconstituição dos bens lesados".

---

[1207]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 346.

[1208]Ver itens nºs 2.1 e 2.2 supra.

[1209]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 346-347.

[1210]BENJAMIN, Antônio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: _____ (Coord.). *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993. p. 235.

[1211]RÈMOND-GOUILLOUD, Martine. Le prix de la nature (à propos de l'affaire du Zoe Colocotroni). *Récueil Dalloz-Sirey*, chron., 1982. p. 33.

[1212]BENJAMIN, Antônio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental, cit., p. 235; MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 510; FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 181-186; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 347.

Isso significa que, no direito brasileiro, a reparação pecuniária do dano ambiental orienta-se, também, para a reposição do meio ambiente, na medida do possível, no estado anterior ao dano ou no estado em que o meio ambiente estaria se o dano não tivesse sido causado. Na realidade, como temos afirmado em outras oportunidades, a Lei n. 7.347/1985 acabou por levar à "desnaturação" da reparação pecuniária nessa matéria, na medida em que a condenação em dinheiro passou a representar não mais a conversão do prejuízo em unidades monetárias, mas, em verdade, o custo da reparação *in natura*. Trata-se, no final das contas, de uma "indenização tendente a pagar uma reparação natural".[1213]

Observe-se, no ponto, que não existe liberdade quanto ao emprego do dinheiro obtido com a condenação pecuniária: a soma deve ser forçosamente utilizada na restauração do meio ambiente degradado; se não no próprio bem ou sistema ambiental afetado, ao menos em outro semelhante, se aquela providência se mostrar inviável.[1214]

No tocante à fixação do montante da indenização a ser imposta ao degradador da qualidade ambiental, são variadas as alternativas admitidas pelo direito nacional.[1215] Dentre elas podem ser mencionadas a avaliação do custo total das obras e trabalhos necessários à recomposição do meio ambiente, com a condenação do responsável ao pagamento do valor correspondente[1216]; a estipulação de uma determinada soma em dinheiro capaz de compensar, de alguma maneira, a degradação ambiental de bens ou sistemas ambientais que, no caso concreto, não são suscetíveis de reparação natural, ou seja, em relação aos quais não se vislumbra a possibilidade de qualquer intervenção capaz de restaurá-los ou reconstituí-los[1217]; o estabelecimento de fórmulas matemáticas aptas a precisar o valor

---

[1213]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 348-349. Ver, a propósito, no direito civil, ROUJOU DE BOUBÉE, Marie-Ève, com amparo na doutrina de René Savatier, que admite expressamente uma categoria intermediária entre a reparação natural e a reparação pecuniária, consistente na referida indenização voltada ao pagamento de uma reparação natural (*Essai sur la notion de réparation*, cit., p. 290).

[1214]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 349.

[1215]Sobre todos esses aspectos, MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 349-355; TESSLER, Marga Barth. O valor do dano ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). *Direito ambiental em evolução - 2*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 165 e ss.; BREEN, Barry. História dos danos aos recursos naturais nos Estados Unidos. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 221 e ss.; JONES, Carol Adaire. Avaliação da perda pública causada por danos aos recursos naturais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 4, p. 17 e ss., out./dez. 1996; RÈMOND-GOUILLOUD, Martine. *Du droit de détruire*: essai sur le droit de l'environnement. Paris: PUF, 1989. p. 218 e ss.

[1216]TJSP - 4ª Câm. Civ. - Ap. Cív. n. 216.131-1 - j. 13.10.1994 - rel. Des. Orlando Pistoresi.

[1217]Essa solução tem sido adotada com frequência, por exemplo, nos casos de morte de exemplares da fauna silvestre (TJSP - 5ª Câm. Civ. - Ap. Cív. n. 70.393-1 - j. 26.06.1986 - rel. Des. Márcio Bonilha - morte de exemplares da avifauna; TJSP - 1ª Câm. Dir. Público - Ap. Cív. n. 64.312-5 - j. 16.11.1999 - rel. Des. Carlos de Carvalho - abate de capivara).

econômico de bens e recursos ambientais e, a partir dele, o montante em dinheiro da reparação a ser concedida; e a criação de tabelas para fins de tarifação da indenização, mediante a prévia definição de valores para determinadas degradações ambientais, sujeita a aplicação de aludidas fórmulas e tabelas nos casos concretos ao trabalho de técnicos e peritos que utilizam esses modelos em conformidade com a degradação ambiental verificada.[1218]

Já no que se refere ao dano *moral* ambiental, consistente na dor, no sofrimento ou no sentimento de frustração da coletividade em decorrência da agressão a um determinado bem ambiental natural ou cultural, podem ser indicadas duas alternativas para a fixação do *quantum* reparatório. Por um lado, a adaptação, para a esfera coletiva ambiental, dos critérios utilizados pela jurisprudência na quantificação do dano moral individual, tendo em conta, para a determinação do valor da indenização, a conduta do responsável, o proveito econômico alcançado pelo degradador com a degradação, a condição econômica e cultural do responsável e a necessidade de estabelecer-se, em acréscimo, soma voltada a desestimular a reiteração de novas práticas lesivas.[1219] Por outro lado, a imposição ao degradador, em acréscimo à reparação do dano causado à qualidade ambiental em si mesma considerada, do custeio de projeto adicional de preservação do meio ambiente, a ser implantado na localidade onde consumada a degradação.[1220]

De todo modo, quaisquer que sejam as soluções encontradas, no caso concreto, para a quantificação em dinheiro do dano ambiental material ou moral, os provimentos jurisdicionais portadores da tutela reparatória pecuniária têm, invariavelmente, natureza condenatória (pura e simples) e comportam emissão, uma vez mais, em processos coletivos de conhecimento, com cognição plena e exauriente fundada em certeza suficiente (relativa). Além disso, são provimentos aptos a adquirir estabilidade, pela formação de coisa julgada material, passíveis, ainda, de efetivação pela via da invasão da esfera

---

[1218]A respeito do tema, FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, cit., p. 184-185; CRUZ, Branca Martins da. Princípios jurídicos e econômicos para a avaliação do dano florestal, cit., p. 121-122; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de, PANNO, Márcia; OLIVEIRA, Simone Gomes de. *Perícia ambiental*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2000. p. 159 e ss.; PARAÍSO, Maria Letícia de Souza. Metodologias de avaliação econômica dos recursos naturais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 6, p. 97 e ss., abr./jun. 1997; TESSLER, Marga Barth. O valor do dano ambiental, cit., p. 165 e ss.

[1219]PACCAGNELLA, Luís Henrique. Dano moral ambiental, cit., p. 44-51; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Configuração e indenizabilidade de danos morais coletivos decorrentes de lesões a bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro, cit., p. 245-246.

[1220]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 357-358; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Configuração e indenizabilidade de danos morais coletivos decorrentes de lesões a bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro, cit., p. 246-247.

patrimonial do obrigado, na eventualidade de inadimplemento (execução por expropriação).

Por fim, como a tutela jurisdicional reparatória *in natura*, a tutela reparatória pecuniária do dano ambiental pode ser obtida, em termos amplos, pela via da ação civil pública[1221] e, de maneira mais restrita, pela via da ação popular, já que subordinada, aqui, à concomitante invalidação de ato administrativo lesivo ao meio ambiente.[1222]

## 3. Tutela jurisdicional preventiva e reparatória de violações das prerrogativas inerentes à participação pública ambiental

Como referido em passagem anterior[1223], a jurisdição, ao ser exercida nos casos concretos para viabilizar a participação pública ambiental, mediante provocação de indivíduos e entes intermediários, deve cuidar, igualmente, de garantir as prerrogativas inerentes à própria participação, sobretudo nas esferas administrativa e legislativa. Por essa razão, frente a resistências dos órgãos administrativos e legislativos em admitir a intervenção de indivíduos e entes intermediários nos processos e procedimentos instituídos, impõe-se a obtenção de tutelas jurisdicionais destinadas a impedir ou fazer cessar as violações verificadas e a restabelecer a situação de legalidade desejada.

São inúmeras, a propósito, as possibilidades de concessão de tutelas jurisdicionais preventivas e reparatórias suscetíveis de assegurar a participação popular ambiental nas instâncias políticas, se considerados os canais participativos abertos no direito brasileiro para o exercício de funções legislativas e administrativas em tema de meio ambiente.[1224]

No âmbito *legislativo*, diversas violações do direito à participação podem ter lugar. Basta mencionar, dentre outras, as hipóteses de recusa do recebimento ou de negativa do seguimento de projetos de lei de iniciativa popular[1225]; de vícios na convocação e na realização de plebiscitos e referendos legislativos em matéria ambiental[1226]; e de irregularidades na convocação e na realização de reuniões de órgãos colegiados

[1221]Arts. 3º e 13 da Lei n. 7.347/1985 e arts. 83 e 90 da Lei n. 8.078/1990.
[1222]Arts. 11 e 14 da Lei n. 4.717/1965.
[1223]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 4, supra.
[1224]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, itens nºs 2 e 3, supra.
[1225]Sobre o tema, ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item 2.2, supra.
[1226]Cf. Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, itens nºs 2.3 e 2.4, supra.

participativos dotados de poderes normativos[1227], com o comprometimento da participação de representantes da sociedade na defesa do meio ambiente.

No âmbito *administrativo*, a possibilidade de violações das prerrogativas inerentes à participação pública ambiental é ainda mais evidente. Entre os eventos passíveis de comprometer a participação do público, merecem lembrança a recusa no recebimento de petições e representações pelos órgãos públicos ambientais[1228]; a superveniência de vícios na convocação e na realização de plebiscitos e referendos administrativos em temas de interesse para a proteção do meio ambiente[1229]; a ocorrência de irregularidades na convocação e na realização de reuniões de órgãos colegiados participativos incumbidos de consultas e decisões em assuntos relacionados às políticas ambientais[1230]; a existência de vícios nos processos de licenciamento ambiental, por ausência de publicidade e informação adequadas, desrespeito aos prazos legais e regulamentares para as manifestações dos membros da coletividade ou pela abertura tardia de oportunidade para os pronunciamentos[1231]; a ocorrência de vícios na elaboração e discussão dos estudos de impacto ambiental[1232]; a ausência de convocação ou as inadequadas convocação e realização de audiências públicas.[1233]

Em todas essas situações, o direito brasileiro garante aos indivíduos e entes representativos dos interesses da sociedade na defesa do meio ambiente a obtenção de tutelas jurisdicionais capazes de prevenir as violações do direito à participação, impedindo-as ou fazendo-as cessar para o futuro, ou de restabelecer a normalidade participativa, uma vez definitivamente consumadas as violações. Tais tutelas concretizam-se por intermédio da emissão de provimentos jurisdicionais de natureza condenatória executiva ou condenatória mandamental, com a imposição de obrigações de fazer ou não fazer, bem como de provimentos declaratórios e constitutivos (negativos), que levam à declaração de nulidade ou à anulação de atos administrativos ou normativos.

Ressalte-se que as tutelas jurisdicionais referidas podem ser obtidas, aqui também, pela via da ação civil pública disciplinada pelas Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990, dada a ampla gama de provimentos jurisdicionais passíveis de serem emitidos (declaratórios,

---

[1227]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 2.5, supra.
[1228]A propósito, Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 3.2, supra.
[1229]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 3.5, supra.
[1230]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 3.6, supra.
[1231]Confira-se, no ponto, Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item 3.3, supra.
[1232]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item 3.3, supra.
[1233]Ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 3.4, supra.

constitutivos, condenatórios, executivos e mandamentais), e da ação popular, desde que o ato administrativo contrário à participação pública ambiental a ser invalidado seja concomitantemente lesivo (em caráter efetivo ou potencial) ao meio ambiente. Do mesmo modo, presta-se à tutela jurisdicional do direito (líquido e certo) à participação popular em matéria ambiental, violado ou ameaçado por ato ou omissão de autoridade, a impetração do mandado de segurança coletivo, para fins de invalidação, correção ou supressão da ação ou inação administrativa.

A própria ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, cabe anotar, pode servir à tutela jurisdicional das prerrogativas inerentes à participação pública ambiental, na medida em que propicia a retirada do ordenamento jurídico de normas impeditivas ou restritivas da participação do público em assuntos de meio ambiente, garantida constitucionalmente.[1234] E o amparo obtido por meio da ação direta de inconstitucionalidade, na matéria, diz respeito tanto ao ataque a leis e atos normativos que *diretamente* violem o direito à participação pública ambiental quanto à impugnação de normas que *indiretamente* o contrariem, pela subtração de institutos ou procedimentos dentro dos quais se inserem mecanismos participativos.

Mencione-se, a propósito, a título de ilustração, a edição de determinada lei que exclua a realização do estudo prévio de impacto ambiental para certas atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, em flagrante violação à norma do art. 225, § 1º, IV, da CF.[1235] Nesse caso, com a declaração judicial de inconstitucionalidade da aludida lei, não apenas resta preservado o estudo de impacto ambiental em si mesmo considerado, previsto na Constituição Federal, como, ainda, se garante a possibilidade de realização de audiências públicas, particularmente importantes como instrumento de participação popular na defesa do meio ambiente, inseridas, segundo se viu, no processo de discussão e aprovação do EIA/RIMA.[1236]

Destaque-se, por fim, que, em todas as hipóteses acima analisadas, os provimentos jurisdicionais portadores de tutelas jurisdicionais preventivas e reparatórias de violações às prerrogativas de participação pública ambiental são proferidos em processos de conhecimento, após cognição plena e exauriente, com aptidão, ainda, para tornarem-se imutáveis, mediante aquisição de autoridade de coisa julgada.

---

[1234]Ver Primeira Parte, Título II, Capítulo 2, supra.

[1235]A hipótese não é cerebrina, tendo sido extraída da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI n. 1.086-7/SC - j. 01.08.1994 - rel. Min. Ilmar Galvão).

[1236]No ponto, ver Primeira Parte, Título III, Capítulo 2, item n. 3.4, supra.

## 4. Tutela jurisdicional de urgência em matéria ambiental

As tutelas jurisdicionais em matéria ambiental, examinadas nos itens anteriores, em quaisquer de suas modalidades e para as suas mais diversas finalidades, estão organizadas, segundo se viu, para serem concedidas ao final do processo ou da fase de conhecimento, após a realização de cognição plena e exauriente - ainda que *secundum eventum probationis* -, sob o império do contraditório.

Todavia, em tema de proteção do meio ambiente existem inúmeras situações em relação às quais não se pode aguardar todo o conhecimento judicial, com ampla discussão da causa em contraditório, para que o amparo do Estado-juiz seja prestado. São frequentes, efetivamente, as situações urgentes que demandam pronta e imediata intervenção judicial, a fim de se evitarem a consumação ou o agravamento de danos e degradações ambientais, a superveniência de riscos graves ou irreversíveis ao meio ambiente e à saúde e segurança da população, o início ou a continuação de atividades efetivas ou potencialmente lesivas, bem como a superveniência ou o prosseguimento de violações às prerrogativas inerentes à participação pública ambiental. Nesses casos, a demora - normal ou patológica - de todo o trâmite processual pode levar à inefetividade da tutela jurisdicional ao final concedida, frustrando os resultados que dela se esperam sob a ótica participativa e de preservação da qualidade ambiental.

De uma maneira geral, para a prestação de amparo às urgências específicas de determinadas situações concretas e o combate aos males que o transcurso do tempo e a duração do processo podem acarretar, dispõem os sistemas processuais da denominada *tutela jurisdicional de urgência*[1237], fundada, não raro, como no direito brasileiro, na

[1237]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 160-161; DENTI, Vittorio, *La giustizia civile*, cit., p. 135-137; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada*: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização). 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2003. p. 25. Por vezes, a tutela de urgência é tratada no quadro mais amplo da chamada tutela provisória ou das denominadas "medidas provisórias" - cf. ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 26-31; VAN COMPERNOLLE, Jacques. Les mesures provisoires en droit belge: introduction générale. In: _____; TARZIA, Giuseppe (Coord.). *Les mesures provisoires en droit belge, français e italien*: étude de droit comparé. Bruxelles: Bruylant, 1998. p. 5 e s.; SALETTI, Achille. Le système des mesures provisoires en droit italien. In: VAN COMPERNOLLE, Jacques; TARZIA, Giuseppe (Coord.). *Les mesures provisoires en droit belge, français e italien*: étude de droit comparé, cit., p. 59 e s.; NORMAND, Jacques, Les fonctions des référés. In: VAN COMPERNOLLE, Jacques; TARZIA, Giuseppe (Coord.). *Les mesures provisoires en droit belge, français e italien*: étude de droit comparé, cit., p. 73 e s.

garantia constitucional da tutela jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva (art. 5º, XXXV, da CF).[1238]

A tutela de urgência é uma modalidade de tutela jurisdicional que vem adquirindo importância crescente, já que sem ela a máquina judiciária, em não poucas ocasiões, funcionaria inutilmente.[1239] Como observa Cândido Rangel Dinamarco, "não é efetiva nem tempestiva, e às vezes sequer chega a ser tutela, aquela que vem depois de consumados os fatos temidos ou sem a capacidade de evitar o insuportável acúmulo de prejuízos ou de sofrimentos".[1240] Disso resulta a necessidade de providências imediatas que sejam capazes de remediar, para o que aqui interessa mais de perto, riscos e perigos de ilícitos e danos ambientais.

No direito processual coletivo brasileiro a tutela de urgência pode ter natureza cautelar e natureza antecipatória.[1241] A tutela de urgência *cautelar* apresenta feição conservativa e destina-se a assegurar a realização do resultado útil de outro processo (dito principal) e do direito material neste pleiteado.[1242] A tutela de urgência *antecipada*, por seu turno, satisfaz desde logo, de maneira adiantada, o direito material, permitindo de pronto, no mesmo processo, em caráter provisório, a fruição do bem ou da situação substancial pela qual se litiga.[1243]

---

[1238]WATANABE, Kazuo, Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer (arts. 273 e 461 do CPC), cit., p. 20; BEDAQUE, José Roberto dos Santos, *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*, cit., p. 25; MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*. 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 166-174.

[1239]DENTI, Vittorio. Le azioni a tutela di interessi collettivi. *Rivista di Diritto Processuale*. Padova, n. 4, p. 547, 1974.

[1240]DINAMARCO, Cândido Rangel. O regime jurídico das medidas urgentes. In: _____. *Nova era do processo civil*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros Ed., 2004. p. 74.

[1241]Adota-se aqui, como se pode perceber, a orientação segundo a qual tutela de urgência é gênero que tem como espécies a tutela cautelar e a tutela antecipada fundada no *periculum in mora* (cf. DINAMARCO, Cândido Rangel, O regime jurídico das medidas urgentes, cit., p. 59 e *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 161; MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*, cit., p. 158-159; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo civil ambiental*, cit., p. 99). Em sentido diverso, considerando tutela cautelar como gênero, no qual se incluem as tutelas conservativa e antecipada, ver BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*, cit., p. 412, e, no direito estrangeiro, PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 641. Ainda, incluindo a antecipação provisória da prestação jurisdicional entre as medidas cautelares, ver LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 8, t. 1, p. 15-17.

[1242]DINAMARCO, Cândido Rangel, O regime jurídico das medidas urgentes, cit., p. 58 e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, cit., p. 161; WATANABE, Kazuo, Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer (arts. 273 e 461 do CPC), cit., p. 38-39; MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*, cit., p. 131; ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*, cit., p. 46.

[1243]DINAMARCO, Cândido Rangel, O regime jurídico das medidas urgentes, cit., p. 58 e *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 161; SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Curso de processo civil*: processo de conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1, p. 120 e s.; WATANABE, Kazuo, Tutela

A tutela cautelar tem inequívoca relevância em matéria ambiental, notadamente no que concerne à adoção de providências úteis à asseguração da prova de determinados fatos (medida cautelar de produção antecipada de prova) e à garantia da futura execução de sentenças portadoras de tutela reparatória pecuniária (medidas cautelares de arresto e sequestro). Não fosse ela, em muitos casos a proteção do meio ambiente ficaria sem condições de satisfação concreta e o processo coletivo ambiental não atingiria os objetivos a que se propõe.

Mas é, sobretudo, a tutela antecipada que desperta maior interesse no tema, ao propiciar imediata tutela preventiva (*stricto sensu* e de precaução) ou reparatória de violações do direito ao meio ambiente e do direito à participação na preservação da qualidade ambiental.[1244] Com efeito, é por intermédio da tutela antecipada que se alcançam, de maneira verdadeiramente efetiva, no processo de conhecimento, a prevenção de danos e degradações ambientais que estão na iminência de se consumar; a prevenção e a cessação de atividades efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente prestes a se iniciar ou já iniciadas; a prevenção e a cessação de riscos graves ou irreversíveis ao meio ambiente e à saúde e segurança da população; a reparação de danos à qualidade ambiental; a prevenção e a repressão a atos de violação das prerrogativas legais e constitucionais de participação pública ambiental; a impugnação de atos administrativos e legislativos contrários aos princípios e normas legais e constitucionais de defesa do meio ambiente.

Ou seja: é pela via da tutela antecipada que, nas situações de urgência, se obtém a pronta realização do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à participação em assuntos de meio ambiente ou a outorga adiantada de algum benefício que o exercício desses direitos é capaz de proporcionar, a fim de que a demora inevitável do curso do processo não comprometa a tutela jurisdicional final almejada.

Observe-se que, diante da natureza difusa e indisponível do direito ao meio ambiente e do caráter frequentemente grave e irreversível das degradações ambientais, a tutela de urgência antecipada em assuntos de meio ambiente constitui, não raro, a tutela padrão nas demandas coletivas, à qual se deve dar preferência como forma adequada de

---

antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer (arts. 273 e 461 do CPC), cit., p. 38-39; MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*, cit., p. 49 e s.; ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*, cit., p. 45-48.

[1244] Ver, a propósito, DANTAS, Marcelo Buzaglo (*Tutela de urgência nas lides ambientais*: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre meio ambiente. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. p. 29), que chega a afirmar a ocorrência de um certo esvaziamento do processo cautelar ambiental.

amparo a ser concedido com o exercício da jurisdição. E isso não só no contexto da tutela preventiva ambiental, que requer não poucas vezes providências urgentes já no limiar do processo coletivo[1245], como também da tutela reparatória, quando a imediata eliminação do dano se revela imprescindível, presente o risco de agravamento da lesão causada, devido às características do meio atingido e à possibilidade de interações entre bens e sistemas ambientais.

Pertinente lembrar, a propósito, o exemplo do depósito de substâncias tóxicas e perigosas nos solos, com a contaminação do subsolo e das águas superficiais e subterrâneas. Nessa hipótese, a tutela de urgência deve abranger, além da suspensão do despejo das substâncias no local afetado (tutela preventiva pela correção na fonte), igualmente a retirada do material já depositado e a pronta descontaminação do solo, do subsolo e das águas - típicas medidas reparatórias de danos -, não se mostrando viável o aguardo do trâmite processual para a imposição destas últimas, sob pena de a situação lesiva adquirir contornos de extrema gravidade, quando não catastróficos.

Da mesma forma que qualquer outra tutela jurisdicional de idêntica natureza, a tutela de urgência antecipada para a proteção do meio ambiente é uma tutela fundada em cognição sumária (não exauriente) realizada à base de juízo de verossimilhança (não de certeza) e ostenta eficácia eminentemente provisória (não definitiva)[1246], mostrando-se, assim, passível de adaptação ou revogação em função de modificações na situação fática que ensejou o seu deferimento.[1247] Ademais, tem como requisitos próprios e específicos para a sua concessão o *fumus boni iuris* (*probabilidade* dos fatos alegados e *plausibilidade* do direito afirmado, nos casos da tutela preventiva *stricto sensu* e da tutela reparatória[1248]; *plausibilidade* dos fatos alegados e do direito afirmado, na hipótese de tutela de

[1245]Não por acaso, boa parte dos exemplos extraídos da jurisprudência a respeito da tutela preventiva do meio ambiente concerne a providências concedidas como medidas de urgência, no liminar do processo coletivo ambiental. Ver item 1 supra e os exemplos lá mencionados.

[1246]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 162; WATANABE, Kazuo, Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer (arts. 273 e 461 do CPC), cit., p. 30; RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Processo civil ambiental*, cit., p. 100 a 105.

[1247]A revocabilidade da tutela de urgência antecipada em matéria ambiental deve ser entendida em seus devidos termos, ou seja, a medida antecipada é revogável ou modificável nas hipóteses em que haja alteração das circunstâncias que deram lugar à sua concessão. Assim entende, em termos gerais para o processo civil, SILVA, Ovídio A. Baptista da (*Curso de processo civil*: processo de conhecimento, cit., p. 133).

[1248]As tutelas preventiva *stricto sensu* e reparatória de urgência exigem a demonstração da *probabilidade* dos fatos alegados e da *plausibilidade* do direito afirmado, por demandarem, como tutelas definitivas, certeza (relativa) a respeito dos fatos e do direito. Ver itens nºs 1.1 e 2 supra.

precaução[1249]) e o *periculum in mora* (risco de ineficácia do provimento, se este somente for concedido ao final). Por fim, pode ser concedida em caráter liminar e *inaudita altera parte* - sempre que a urgência específica da medida não recomendar a espera da citação e a manifestação do demandado ou a ciência por parte deste último a respeito da providência solicitada trouxer o risco de torná-la ineficaz - ou no curso do processo, uma vez instaurado o contraditório.

Ressalve-se, porém, que, embora situada no contexto geral da tutela de urgência, a tutela antecipada em matéria ambiental apresenta uma peculiaridade importante que precisa ser discriminada, dadas as características das variadas tutelas estudadas - tutela preventiva *stricto sensu*, tutela de precaução e tutela reparatória.

De fato, como a tutela preventiva *stricto sensu* e a tutela reparatória nem sempre supõem certeza absoluta, podendo ser concedidas, mesmo ao término do processo, com base em juízos de probabilidade[1250], e como a tutela de precaução é, por definição, tutela direcionada a situações de incerteza insuperável, subordinando-se a juízos de mera plausibilidade[1251], não se deve excluir a possibilidade de que o julgamento da causa, em função das circunstâncias do caso concreto, acabe por se basear na mesma convicção de verossimilhança (tutelas preventiva *stricto sensu* e reparatória) ou de plausibilidade (tutela de precaução) que autorizou o deferimento da tutela antecipada. Por outras palavras, pode acontecer que, mesmo em nível de cognição exauriente, após o aprofundamento da prova sob o império do contraditório, a certeza suficiente para a concessão definitiva das tutelas preventiva *stricto sensu* e reparatória corresponda, na essência, à mesma certeza relativa, fundada na verossimilhança, que autorizou a concessão da tutela antecipada; do mesmo modo que, no âmbito da cognição exauriente realizada para a outorga de tutela final de precaução, a convicção se dê com base em idêntico juízo de plausibilidade que, no plano da cognição sumária, ensejou a tutela antecipada.[1252]

---

[1249] A tutela de precaução contenta-se com a mera *plausibilidade* dos fatos alegados e do direito afirmado, já que concedida, mesmo ao final, para a proteção de situações onde reinam dúvidas e incertezas, em relação às quais não se consegue chegar à denominada certeza mínima suficiente. Ver item n. 1.2 supra.

[1250] Confira-se o que se disse a respeito nos itens nºs 1.1 e 2 supra.

[1251] A propósito, ver item n. 1.2 supra.

[1252] Não é diverso, ao que parece, o entendimento de Luiz Guilherme Marinoni a respeito da suficiência da *convicção de verossimilhança preponderante*, própria da antecipação de tutela, como regra capaz de guiar o magistrado igualmente na decisão final, dadas as peculiaridades da espécie e em virtude, notadamente, da dificuldade da prova de determinados fatos e da natureza do direito material discutido (*Antecipação da tutela*, cit., p. 212).

Isso significa que, em não raras ocasiões, uma vez concedida a tutela de urgência antecipada - preventiva *stricto sensu*, de precaução ou reparatória -, o desenvolvimento ulterior do processo, preservado sempre o debate contraditório da causa, destinar-se-á, no final das contas, menos à demonstração cabal dos fatos alegados e à verificação da incidência do direito afirmado e mais ao simples controle da legalidade da providência adiantada, à luz da defesa apresentada, para fins de sua confirmação ou não.[1253]

De toda sorte, devido ao caráter provisório e potencialmente revogável da tutela de urgência ora analisada, a sua concessão deve se pautar, invariavelmente, pela mesma prudência que orienta a concessão da tutela preventiva final[1254], com observância, em especial, dos princípios do "meio mais idôneo" ao escopo pretendido e da "menor restrição possível" ao indigitado degradador, evitando-se, tanto quanto viável, providências insuscetíveis de serem revertidas na sequência.[1255] Daí, inclusive, reconhecer-se a fungibilidade da antecipação de tutela nesse campo, para que o juiz possa determinar as medidas necessárias ao fim perseguido, ainda que diversas das solicitadas pelo demandante, restringindo ao mínimo necessário a intervenção na esfera jurídica do demandado.[1256]

Anote-se, finalmente, que, no direito brasileiro, não há instrumento processual previsto na Constituição Federal ou disciplinado em norma infraconstitucional, voltado à tutela jurisdicional do direito ao meio ambiente e dos demais direitos coletivos e difusos, que não contemple o cabimento da antecipação da tutela final pretendida ou dos efeitos concretos dela decorrentes[1257], guardadas, por evidente, as peculiaridades de cada um no

---

[1253]Essa, em verdade, é uma característica do processo civil destinado à proteção de direitos coletivos e difusos, no qual a tutela de urgência, em conformidade com a doutrina de Vittorio Denti, é tida como a tutela "ordinária". Nesse sentido, como observa o referido autor, o processo organiza-se em vista da pronta e imediata intervenção do juiz para a defesa dos direitos coletivos e difusos, destinando-se as fases sucessivas do procedimento ao mero controle de legalidade das medidas de urgência concedidas (Le azioni a tutela di interessi collettivi, cit., p. 548).

[1254]Sobre o tema, ver item n. 1 supra.

[1255]Adere-se, aqui, uma vez mais à doutrina de Luiz Guilherme Marinoni, elaborada em relação à tutela inibitória e à tutela de remoção do ilícito (*Tutela inibitória (individual e coletiva)*, cit., p. 113-116; *Tutela especifica*, cit., p. 144-145). No mesmo sentido, ainda, ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*, cit., p. 78-79.

[1256]MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória (individual e coletiva)*, cit., p. 159.

[1257]A doutrina tem distinguido entre a antecipação da *tutela* que pode ser prestada pela sentença final, admissível no caso em que os provimentos finais (sentenças) têm natureza condenatória, executiva e mandamental, e a antecipação dos *efeitos concretos da tutela* que pode ser prestada pelas sentenças de natureza declaratória e constitutiva, em função da impossibilidade ou da inocuidade da antecipação das eficácias declaratória e constitutiva dos provimentos finais pretendidos. Confiram-se, no ponto, as doutrinas de Luiz Guilherme Marinoni (*Antecipação da tutela*, cit., p. 49-74); Kazuo Watanabe, (Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer - arts. 273 e 461 do CPC, cit., p. 35) e Marcelo Buzaglo Dantas (*Tutela de urgência nas lides ambientais*, cit., p. 45-60). Em termos um pouco diversos,

concernente aos provimentos jurisdicionais passíveis de serem emitidos. É o que se passa, em especial, com a ação civil pública[1258], no tocante à prevenção pura e simples e à cessação de degradações ambientais e de atividades ou omissões lesivas ao meio ambiente, à reparação de danos e à suspensão de atos lesivos da Administração, cuja anulação ou declaração de nulidade se pretende; com a ação popular[1259], no que se refere à suspensão de atos administrativos reputados lesivos à qualidade ambiental e à reparação de danos ao meio ambiente; com o mandado de segurança coletivo[1260], relativamente, ainda aqui, à suspensão de atos de autoridade e à determinação a esta última de ordens tendentes a um fazer ou a um não fazer; com a ação direta de inconstitucionalidade[1261], para fins de suspensão da eficácia de leis e atos normativos contrários aos princípios e regras constitucionais de proteção do meio ambiente e de participação pública ambiental[1262]; com a ação declaratória de constitucionalidade, no intuito de confirmar provisoriamente a eficácia do preceito normativo ambiental, mantendo-se a presunção de legitimidade do ato objeto de controvérsia judicial até decisão final.[1263] Em todas elas, como se pode perceber,

---

entende Teori Albino Zavascki que não se antecipa, em qualquer hipótese, a eficácia jurídico-formal da sentença - eficácia declaratória, constitutiva e condenatória - mas apenas a eficácia que a futura sentença pode produzir no plano da realidade dos fatos, ou seja, os efeitos executivos do provimento final solicitado, passíveis de identificação não só nas sentenças condenatórias como também nas sentenças declaratórias e constitutivas (*Antecipação da tutela*, cit., p. 49-50 e 86-92).

[1258]Arts. 3º, 11 e 12 da Lei n. 7.347/1985 e art. 84, § 3º, da Lei n. 8.078/1990.

[1259]Art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/1965.

[1260]Art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009.

[1261]Art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Embora a Lei n. 9.868/1999 aluda a "medida cautelar" na ADI, tem-se entendido que se trata, em verdade, de autêntica medida de antecipação dos efeitos concretos do provimento final solicitado (cf. DINAMARCO, Cândido Rangel, O regime jurídico das medidas urgentes, cit., p. 99; ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*, cit., p. 272-275).

[1262]Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já deferiu tutela antecipada de urgência em ação direta de inconstitucionalidade, para o fim de suspender a eficácia de decreto estadual que introduzia dispositivo normativo no regulamento dos Parques Estaduais paulistas, por meio do qual ficava autorizada a modificação ou supressão de unidades de conservação desse tipo, para a realização de obras de utilidade pública ou interesse social, tão somente por ato administrativo, com violação ao art. 225, § 1º, II, da CF, o qual exige lei (ADI n. 73-0/SP - j. 09.08.1989 - rel. Min. Moreira Alves). Essa mesma Colenda Corte de Justiça também decidiu, em nível de antecipação de tutela, pela suspensão da eficácia da norma do § 3º do art. 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que estabelecia a dispensa da realização de estudo prévio de impacto ambiental no caso de atividades de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, por violação às normas do art. 24 da Constituição de 1988, que disciplinam a distribuição de competência legislativa entre União e Estados (ADI n. 1.086-7/SC - j. 01.08.1994 - rel. Min. Ilmar Galvão).

[1263]Essa providência, não prevista expressamente no art. 21 da Lei n. 9.868/1999, não pode ser excluída no caso das ADCs, conforme analisado por Teori Albino Zavascki: "A Lei n. 9.868, de 1999, contém dispositivo que, aparentemente, limita o âmbito material da liminar em ação declaratória à 'determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação de lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo' (art. 21). A sua interpretação literal, todavia, deve ser afastada, já que (*a*) levaria a resultado restritivo inteiramente incompatível com o amplo poder cautelar que o sistema constitucional defere ao Supremo e (*b*) inviabilizaria até mesmo os julgamentos no sentido da constitucionalidade da norma, ou seja, com orientação idêntica à adotada pela liminar. Há de se entender, portanto, que a suspensão do julgamento dos processos, a que se refere citado dispositivo, é um dos efeitos possíveis da liminar, não ficando o STF inibido de ampliar o alcance da liminar, determinando

o que se tem é a previsão da possibilidade de concessão de tutela de urgência antecipada, destinada à proteção, entre outros bens e valores, do meio ambiente.

## 5. Peculiaridades das tutelas jurisdicionais ambientais em face do Poder Público

Na análise empreendida a respeito das diversas tutelas jurisdicionais suscetíveis de implementar a participação pública ambiental por intermédio do processo jurisdicional, não se fez distinção entre aquelas obtidas em face dos particulares e aquelas obtidas em face do Poder Público. A ideia na matéria é a da uniformidade dos regimes jurídicos aplicáveis à tutela preventiva, à tutela reparatória e à tutela de urgência em tema de meio ambiente, quaisquer que sejam os destinatários dos provimentos jurisdicionais postulados nas demandas coletivas, incluindo, assim, instituições, órgãos e agentes públicos.

Nunca é demais lembrar, a propósito, que a tutela preventiva - *stricto sensu* ou de precaução -, devido às suas características e fins, propicia, frequentemente, a inibição da ação ilegal ou inconstitucional do Poder Público, bem como a supressão de ações e omissões estatais lesivas ou suscetíveis de acarretar degradações ambientais. Já a tutela reparatória, por sua vez, concretiza a responsabilização civil do Estado e dos agentes públicos, seja por terem causado diretamente danos ao meio ambiente, seja por terem se omitido no controle das ações e omissões dos particulares.

É certo que, não raras vezes, as tutelas jurisdicionais preventiva e reparatória, ao serem concedidas no domínio da proteção do meio ambiente, acabam por interferir nos rumos das políticas ambientais e na forma do agir do Estado, notadamente nas situações de inércia da Administração Pública, em que esta se omite no cumprimento do dever de adotar as medidas necessárias à proteção de bens e recursos ambientais. Exemplos conhecidos a esse respeito são os das tutelas jurisdicionais que resultam da imposição do cumprimento de obrigações de fazer ao Poder Público, a fim de que este implante sistema de tratamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais antes do lançamento em cursos d'água[1264], e da determinação judicial aos órgãos administrativos da realização de

---

outras medidas que forem necessárias para afastar o *periculum in mora*, segundo as circunstâncias de cada caso (...)." (*Antecipação da tutela*, cit., p. 274).

[1264]TJSP - 2ª Câm. Civ. - Ap. Cív. n. 158.646-1/0 - j. 26.05.1992 - rel. Des. Cezar Peluso; TJSP - 2ª Câm. Civ. - AI n. 221.677-1 - j. 07.03.1995 - rel. Des. Vasconcellos Pereira; TJSP - 4ª Câm. Dir. Público - Ap. Cív. n. 241.625-1/4 - rel. Des. Soares Lima; TJSP - 7ª Câm. Dir. Público - Ap. Cív. n. 246.776-1 - j. 22.05.1997 - rel. Des. Jovino de Sylos.

adequada disposição final do lixo urbano.[1265] De interesse lembrar, ainda, a hipótese da tutela jurisdicional obtida por intermédio da declaração judicial do valor cultural de determinado bem, com a concomitante imposição de medidas positivas ou de abstenções orientadas à sua preservação.[1266]

Em todos esses casos, não há como ignorar, o que se tem são provimentos jurisdicionais portadores de tutelas jurisdicionais em face do Poder Público que, no final das contas, conduzem à integração e ao reforço da atuação estatal na área ambiental e, consequentemente, à correção e à execução de políticas públicas ambientais.[1267]

Anote-se que as tutelas jurisdicionais aqui discutidas têm o significado de viabilizar o exercício do controle *social* sobre a omissão do Estado, autorizado pelas normas constitucionais e infraconstitucionais que garantem a participação pública ambiental por intermédio do Poder Judiciário.[1268] Ademais, as tutelas jurisdicionais, nessa matéria, prestam-se a fazer cumprir os deveres legais e constitucionais impostos ao Poder Público na defesa do meio ambiente, tarefa como visto irrenunciável do Estado, dando amparo, em última instância, ao direito material.

No ponto, impõe-se compreender que, se a defesa do meio ambiente é *dever* do Estado (art. 225, *caput*, da CF), a atividade dos órgãos estatais na sua promoção é de natureza compulsória, envolvendo todos os entes federados aos quais a Constituição de

---

[1265]TJSP - 7ª Câm. Civ. - Ap. Cív. n. 229.105-1/3 - j. 09.08.1995 - rel. Des. Leite Cintra.

[1266]STF - 1ª T. - Ap. Cív. n. 7.377/DF - j. 19.08.1943 - rel. Min. Castro Nunes; TJSP - 8ª Câm. Civ. - AI n. 129.575-1 - j. 21.03.1991 - rel. Des. Jorge Almeida.

[1267]Ver, a propósito, em termos gerais e no direito ambiental, WATANABE, Kazuo. Processo civil de interesse público: introdução. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 19-21; MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *Ação civil pública*, cit., p. 51-56 e A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública*: Lei 7.347/1985 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 783 e s.; MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória (individual e coletiva)*, cit., p. 86-94; SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: _____ (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social, cit., p. 55 e s., e Ação civil pública contra omissões do Poder Público: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social, cit., p. 211 e s.; GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*: o controle da omissão estatal no direito ambiental, cit., p. 281-299; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 401-410.

[1268]O controle jurisdicional da omissão do Estado a que se alude habitualmente, na realidade é um controle da *sociedade*, exercido pelos indivíduos diretamente ou por entes intermediários representativos dos interesses da coletividade na proteção do meio ambiente, que tem no processo jurisdicional um dos seus veículos de expressão. Conforme referido anteriormente, os juízes, na condição de agentes públicos, e o Poder Judiciário, na condição de instituição estatal, ao decidirem as pretensões que lhes são submetidas nesse domínio, agem, à luz do sistema constitucional vigente, na qualidade de legítimos canais dispostos pela própria representação político-eleitoral para a viabilização da participação pública ambiental. Sobre a legitimidade política dos juízes e dos tribunais como canais suscetíveis de viabilizar a participação pública ambiental, ver, mais em detalhe, neste Título, o Capítulo 1, itens nºs 3 e 4, supra.

1988 deu competências ambientais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.[1269] Daí por que nas questões relacionadas à proteção do meio ambiente não existe liberdade efetiva do administrador, no sentido da adoção ou não de medidas específicas de preservação ou da escolha do momento mais conveniente e oportuno para implementá-las. Para ficar com os exemplos acima mencionados, basta recordar que a obrigatoriedade do tratamento adequado de efluentes domésticos e industriais, antes do seu despejo em cursos d'água, e do lixo urbano, na sua disposição final, decorre de expressas normas legais federais e estaduais[1270], tanto quanto a preservação de bens e valores históricos e culturais consta de normas específicas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional[1271], restando aos órgãos e agentes públicos tão somente dar cumprimento ao comando legal e constitucional.[1272]

Por essa razão, não se admite possa a atuação do Poder Público ser postergada por motivos de oportunidade e conveniência, nem mesmo sob a alegação de contingências de ordem financeira e orçamentária, sobretudo se dessa atuação depender a prevenção de ilícitos ou de degradações ambientais sérias ou irreversíveis e o impedimento da continuação, da renovação ou do agravamento de danos ao meio ambiente. Conforme decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em acórdão relatado pelo então eminente Desembargador e hoje eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Cezar Peluso:

> *Ação civil pública - Meio idôneo para compelir o Poder Público a tratamento de esgoto - Arbitramento de prazo para cumprimento da obrigação determinada na sentença à luz da prova técnica - Providência sensata, tendo em vista a força orçamentária do Município - Recurso não provido.*
>
> *Se até agora, na condição de sujeitos passivos de obrigação de ordem pública, as litisconsortes não contrataram sequer serviços para estudo de elaboração do projeto, ou projetos, de sistemas de tratamento de esgotos, a que tende a pretensão cominatória, é óbvio subsistir necessidade do recurso jurisdicional para obtê-lo de modo forçoso (...)*
>
> *(...)*

[1269] Art. 23, III, IV, VI e VII; art. 24, VI, VII e VIII; art. 30, I, II, VIII e IX.

[1270] No tocante ao tratamento de efluentes antes do lançamento em cursos d'água, ver: arts. 2º, *caput*, e inciso II, 3º, V, e 4º, VI, da Lei n. 6.938/1981; art. 208 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 3º da Lei Estadual paulista n. 997/1976. No que se refere à proteção do solo e à vedação de liberação sobre ele de substâncias poluentes, especialmente descarga e depósito em áreas públicas ou particulares, ver: arts. 2º, II e III, 3º, V, e 4º, VI, da Lei n. 6.938/1981 e art. 2º da Lei Estadual paulista n. 997/1976.

[1271] Arts. 215 e 216 da Constituição Federal e Decreto-lei n. 25/1937.

[1272] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 402.

> *Todas as partes convêm em que é imperiosa e inadiável a construção de sistemas de tratamento de esgotos. A saúde coletiva é, por sua natureza, prioritária e, a respeito, não há discricionariedade do Poder Público: sem água cujos padrões de pureza se encontrem dentro das classes legais de aproveitamento (cf. Anexo ao Decreto Estadual n. 8.468, de 8.12.1976), a própria vida não é possível, como bem primeiro! Nem devem arrecear-se de que se lhes imponha ônus financeiro incompatível com sua força orçamentária. Não foi por outra razão, senão para adequar os projetos e cronogramas às disponibilidades financeiras dos orçamentos das devedoras que, com sensatez, a r. sentença submeteu a arbitramento prévio, à luz da prova técnica ampla, o prazo de cumprimento da obrigação declarada.*[1273]

Nessa linha de entendimento, não parece ter pertinência na matéria a ponderação trazida pela teoria da "reserva do possível"[1274], segundo a qual a realização concreta e efetiva dos direitos de segunda (direitos sociais) e terceira (direitos de solidariedade) gerações por parte do Estado, sob a ótica prestacional, ficaria sempre na dependência dos recursos financeiros disponíveis, cuja insuficiência - comprovada - constituiria limite fático intransponível para o amparo a ser prestado pela via jurisdicional.[1275] Em verdade, admitir o condicionamento imposto pela "reserva do possível" implicaria, invariavelmente, afastar a possibilidade de a sociedade, por meio dos indivíduos e entes intermediários legitimados para as ações coletivas, obter judicialmente a supressão de omissões estatais efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente, já que, no mais das vezes, os entes públicos não teriam dificuldades de monta para justificar racionalmente o déficit orçamentário impeditivo da sua atuação na área ambiental.

Como discorre sobre o tema Andreas J. Krell, ao criticar a transposição pura e simples da referida teoria, desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã no contexto socioeconômico e político de um país central, para um país periférico e subdesenvolvido como o Brasil:

> Essa teoria [da reserva do possível], na verdade, representa uma adaptação de um *tópos* da jurisprudência constitucional alemã (*Der Vorbehalt des Möglichen*), que entende que a construção de direitos

[1273] Ap. Cív. n. 158.646-1/0 - j. 26.05.1992.

[1274] Sobre a cláusula da "reserva do possível", ver KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 51-57; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2003. p. 274 e s.

[1275] Nesse sentido, vale conferir a doutrina de LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas*: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 108-112. Ainda: ROCHA JÚNIOR, Paulo Sérgio Duarte da. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 52-54.

> subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos. Ao mesmo tempo, a decisão sobre a disponibilidade dos mesmos estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e dos parlamentos, através da composição dos orçamentos públicos.
>
> Segundo o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, esses direitos a prestações positivas (*Teilhaberechte*) 'estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade'. Essa teoria impossibilita exigências acima de um certo limite básico social (...).
>
> Alguns autores brasileiros acataram a argumentação da 'reserva do possível' negando de maneira categórica a competência dos juízes ('não legitimados pelo voto') a dispor sobre medidas de políticas sociais que exigem gastos orçamentários.
>
> Para não precisar negar por completo a efetividade dos direitos sociais sob o argumento da 'reserva do possível', Amaral recomenda a exigência de que 'o Estado demonstre, judicialmente, que tem motivos fáticos razoáveis para deixar de cumprir, concretamente, a norma constitucional assecuratória de prestações positivas'; 'demonstrada a ponderabilidade dessas razões, não poderia o Judiciário se substituir ao Administrador'.
>
> (...)
>
> Todavia, parece difícil que um ente público não possa conseguir 'justificar' sua omissão social perante critérios de política monetária, estabilidade, contenção de gastos, as exigências financeiras dos diferentes órgãos (Assembléias Legislativas, Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas, etc.) (...).
>
> No Brasil, como em outros países periféricos, é justamente a questão analisar quem possui a legitimidade para definir o que seja 'o possível' na área das prestações sociais básicas face à composição distorcida dos orçamentos dos diferentes entes federativos. Os problemas de exclusão social no Brasil de hoje se apresentam numa intensidade tão grave que não podem ser comparados à situação social dos países-membros da União Européia.[1276]

Não se desconsidera, aqui, que o Supremo Tribunal Federal, pela voz autorizada do eminente Ministro Celso de Mello, já subordinou a implementação de políticas públicas, via Judiciário, para a efetivação de direitos fundamentais de segunda geração, à cláusula da "reserva do possível". Mas, ao fazê-lo, a própria Corte Suprema não deixou de ressalvar a ilegitimidade da conduta do Poder Público de criar obstáculos financeiros e orçamentários artificiais, capazes de frustrar o estabelecimento e a preservação de condições materiais mínimas de existência em favor das pessoas e cidadãos.

[1276]KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado", cit., p. 52-53.

Merece transcrição, neste passo, trecho da decisão monocrática proferida pelo eminente Ministro Celso de Mello, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45-9:

> *Não deixo de conferir (...) significativo relevo ao tema pertinente à 'reserva do possível' (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, 'The Cost of Rights', 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas.*
>
> *É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.*
>
> *Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.*
>
> *Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.*[1277]

Bem por isso, ganha força no Brasil orientação doutrinária e jurisprudencial que permite maior controle, por intermédio do Poder Judiciário, das disponibilidades orçamentárias do Poder Público para o cumprimento de obrigações públicas tendentes à realização de direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com a doutrina de Ada Pellegrini Grinover:

> (...) o Judiciário, em face da insuficiência de recursos e de falta de previsão orçamentária, devidamente comprovadas, determinará ao Poder Público que faça constar da próxima proposta orçamentária verba

[1277] ADPF n. 45-9 - decisão monocrática proferida em 29.04.2004.

> necessária à implementação da política pública. E, como a lei orçamentária não é vinculante, permitindo transposição de verbas, o Judiciário ainda deverá determinar, em caso de descumprimento do orçamento, a obrigação de fazer consistente na implementação de determinada política pública (a construção de uma escola ou de um hospital, por exemplo). Para tanto, o § 5º do art. 461 CPC servirá perfeitamente para atingir o objetivo final almejado.
>
> Desse modo, freqüentemente a 'reserva do possível' pode levar o Judiciário à condenação da Administração a uma obrigação de fazer em duas etapas: primeiro, a inclusão no orçamento da verba necessária ao adimplemento da obrigação; e, em seguida à inclusão, à obrigação de aplicar a verba para o adimplemento da obrigação.[1278]

Como se pronunciou, ainda, o Superior Tribunal de Justiça, em julgado relatado pela eminente Ministra Eliana Calmon:

> *ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO.*
>
> *1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo.*
>
> *2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigi-la.*
>
> *3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.*
>
> *4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la.*
>
> *5. Recurso especial provido.*[1279]

Outra questão de relevo, neste tópico, merecedora de menção expressa, é a da concessão de tutelas jurisdicionais de *urgência* em face do Poder Público.

Como já referido anteriormente, no ordenamento jurídico brasileiro a tutela jurisdicional tem *status* constitucional, resultando da norma do art. 5º, XXXV, da

---

[1278]GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 164, p. 20, out. 2008.

[1279]REsp. n. 429.570/GO - 2ª T. - j. 11.11.2003. No mesmo sentido já se manifestou, igualmente, a Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em acórdão relatado pelo eminente Desembargador J. G. Jacobina Rabello (Ap. Cív. c/ rev. n. 600.390-5/1-00 - j. 19.04.2007).

Constituição Federal, a qual garante o direito à tutela efetiva, adequada e tempestiva em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito.[1280] Assim, diante de situações de urgência, a lei não pode inviabilizar ou postergar a concessão de tutelas jurisdicionais cautelares ou antecipadas, inclusive em caráter liminar e *inaudita altera parte*, pelo simples fato de o polo passivo da demanda ser integrado por entidade estatal.[1281] À evidência, para fins de concessão de tutela jurisdicional adequada e tempestiva, não há diferença entre as situações de urgência que envolvem os particulares e aquelas que dizem respeito ao Poder Público.

Nesse sentido, a exigência indiscriminada de prévia audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público demandada, como condição para o deferimento da tutela de urgência em matéria ambiental, prevista no art. 2º da Lei n. 8.437/1992 e no art. 22 da Lei n. 12.016/2009, relativamente ao mandado de segurança coletivo e à ação civil pública[1282], contraria, sem dúvida, a garantia constitucional da inafastabilidade do controle pelo Judiciário de lesão ou ameaça de lesão ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.[1283]

Em verdade, o que efetivamente importa, na hipótese, é a necessidade de adequada e tempestiva tutela ao direito em discussão e à situação efetiva ou potencialmente lesiva que se pretende combater. Por via de consequência, sempre que a urgência da medida não recomendar o aguardo da cientificação do representante judicial da pessoa jurídica de direito público ou a ciência pelo demandado da providência solicitada trouxer o risco de torná-la ineficaz, em virtude da postura até então mantida pelo ente estatal, autorizada estará a concessão da tutela ambiental preventiva ou reparatória, *inaudita altera parte*, no limiar do processo coletivo.[1284]

---

[1280]Sobre o tema, ainda uma vez, MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*, cit., p. 330.

[1281]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 391.

[1282]Segundo se tem entendido, tais normas não se aplicam à ação popular (cf. STJ - 2ª T. - REsp. n. 147869/SP - j. 20.10.1997 - rel. Min. Adhemar Maciel; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - AI n. 830.127-5/5 - j. 19.02.2009 - rel. Des. Renato Nalini) e tampouco têm incidência na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade (cf. art. 10, *caput* e § 3º, da Lei n. 9.868/1999). As demais regras legais que restringem a concessão de medidas liminares em face do Poder Público, editadas por intermédio da própria Lei n. 8.437/1992 e da Lei n. 9.494/1997, não têm relação direta com a matéria ambiental, motivo pelo qual não serão aqui consideradas.

[1283]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 392.

[1284]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 392.

## 6. Síntese conclusiva a respeito das tutelas jurisdicionais em matéria ambiental no direito brasileiro vigente

Do ponto de vista dos resultados esperados com o exercício da jurisdição em matéria ambiental, o que se verifica no direito brasileiro vigente é a adequação e a efetividade das tutelas jurisdicionais previstas no modelo processual coletivo como forma de viabilizar a participação pública na defesa do meio ambiente.

Com efeito, o ordenamento jurídico pátrio autoriza a concessão de tutelas jurisdicionais de natureza preventiva (*stricto sensu* e de precaução), reparatória (*in natura* e pecuniária) e de urgência em tema de meio ambiente, as quais, em seu conjunto, se mostram aptas à prevenção de riscos, de perigos e de danos ambientais; à cessação de atividades, atos ou omissões efetiva ou potencialmente lesivos à qualidade ambiental; à reparação de danos ao meio ambiente; ao combate às violações das prerrogativas legais e constitucionais inerentes à própria participação. Trata-se, conforme se pode perceber, de tutelas jurisdicionais de amplo espectro que podem ser concedidas tanto como providências finais, após o desenrolar do procedimento judicial, quanto como providências antecipadas, diante da urgência de determinadas situações que não podem aguardar todo o trâmite processual, sob o império do contraditório, para serem protegidas. Além do mais, são tutelas jurisdicionais passíveis de obtenção não só em face dos particulares como também em face do Poder Público, inclusive para o fim de permitir a implementação e a correção de políticas públicas ambientais e o controle social sobre ações e omissões estatais efetiva ou potencialmente lesivas à qualidade ambiental.

Nesse contexto, vale ressaltar, ainda, que são de variada natureza os provimentos jurisdicionais portadores de tutelas ambientais, desde os condenatórios puros (tutela reparatória pecuniária) até os condenatórios executivos e condenatórios mandamentais (tutela preventiva e tutela reparatória *in natura*), passando, igualmente, pelos declaratórios e constitutivos negativos (tutela preventiva).

No tocante aos instrumentos processuais suscetíveis de propiciar a emissão de referidos provimentos jurisdicionais portadores das tutelas ambientais preventiva, reparatória e de urgência, impõe-se sempre destacar a ação civil pública, sem dúvida o mais amplo de todos, por intermédio da qual podem ser emitidos provimentos declaratórios, constitutivos e condenatórios (puros, executivos e mandamentais), para as mais diversas finalidades (preventiva *stricto sensu*, de precaução, reparatória *in natura*,

reparatória pecuniária e de urgência) e o combate das ações e omissões públicas e privadas lesivas ao meio ambiente. Mas, igualmente, a ação popular, que autoriza a obtenção de provimentos declaratórios, constitutivos negativos e condenatórios tendentes a impugnar atos administrativos e a reparar as consequências danosas destes decorrentes, o mandado de segurança coletivo, pelo qual se viabiliza a emissão de provimentos declaratórios, constitutivos negativos e mandamentais direcionados ao controle de atos e omissões de autoridades e agentes públicos, e as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, a fim de obterem-se provimentos declaratórios relacionados à constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e atos normativos em assuntos de meio ambiente.

Em suma, vê-se claramente que, no ordenamento jurídico nacional em vigor, há perfeita aderência das tutelas jurisdicionais passíveis de serem obtidas com o exercício da jurisdição às necessidades do direito material, relacionadas, para o que ora importa, à proteção do meio ambiente e à participação pública ambiental. A adequação e a efetividade das tutelas jurisdicionais, como forma de concretizar a participação popular na defesa do meio ambiente por intermédio do processo jurisdicional, são, nesses termos, incontestáveis.

## § 3º. AS TUTELAS JURISDICIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL NOS NOVOS MODELOS DE PROCESSOS COLETIVOS

### 1. Novos modelos transnacionais de processos coletivos e as tutelas jurisdicionais ambientais

#### 1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América

O Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América não descuidou das tutelas jurisdicionais que podem ser obtidas pelo exercício das ações coletivas. Ao contrário, preocupado com "a efetividade do processo coletivo, que deve levar a uma resposta jurisdicional realmente capaz de satisfazer os direitos transindividuais violados ou

ameaçados"[1285], dedicou o Código Modelo todo um capítulo - Capítulo II - aos provimentos jurisdicionais passíveis de serem emitidos nas demandas coletivas.

Não há como negar a influência exercida pelo modelo brasileiro da ação civil pública e das ações coletivas disciplinadas pelo Código de Defesa do Consumidor sobre o Código Modelo ibero-americano. Percebe-se tal influência logo no dispositivo de abertura do Capítulo II, em que, sob a rubrica "*efetividade da tutela jurisdicional*", se prevê que "Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 4º) [1286], a incluir, por evidente, ações declaratórias, constitutivas, condenatórias puras, condenatórias executivas e condenatórias mandamentais, para fins preventivos e reparatórios.

Além disso, do mesmo modo como se dá com o direito nacional, o modelo ibero-americano dispõe, expressamente, com bastante ênfase, sobre os provimentos jurisdicionais que impõem obrigações de fazer e não fazer, assegurado o cumprimento destas na forma específica (art. 6º, *caput*)[1287], e o pagamento de quantias em dinheiro, as quais devem reverter a um *fundo*, encarregado de destiná-las, prioritariamente, à recomposição dos bens lesados (art. 8º).[1288]

Por fim, o Código Modelo disciplina a antecipação total ou parcial dos efeitos da tutela final pretendida (art. 5º, *caput*), condicionada a sua concessão, como no direito brasileiro, à ausência de risco de irreversibilidade do provimento antecipado, salvo se, em um juízo de ponderação dos valores em jogo, a sua denegação puder significar sacrifício irrazoável de bem jurídico relevante (art. 5º, §1º).[1289]

Registre-se, no ponto, que a antecipação de tutela em questão guarda o caráter de provisoriedade (art. 5º, § 3º), a menos que, uma vez instaurado o contraditório, permaneça incontroversa, quando, então, se tornará definitiva, adquirindo autoridade de coisa julgada (art. 5º, § 4º). Trata-se, aqui, de importante inovação proposta pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, consistente na possibilidade de *estabilização da*

---

[1285]Ver, a propósito, a exposição de motivos do Código, item 6 (Anexo n. 1).

[1286]A redação do art. 4º do Código Modelo é idêntica à do art. 83 do Código de Defesa do Consumidor brasileiro (Lei n. 8.078/1990).

[1287]No direito brasileiro vigente, arts. 3º e 11 da Lei n. 7.347/1985 e art. 84 da Lei n. 8.078/1990.

[1288]No direito brasileiro vigente, arts. 3º e 13 da Lei n. 7.347/1985 e art. 90 da Lei n. 8.078/1990.

[1289]Aqui, a aproximação do Código Modelo se dá muito mais com a disciplina da antecipação de tutela do art. 273 do Código de Processo Civil brasileiro, do que com as normas da Lei n. 7.347/1985 (art. 12) e da Lei n. 8.078/1990 (art. 84, § 3º).

*antecipação de tutela*, instituto não previsto no sistema de direito processual coletivo nacional atualmente em vigor.[1290]

Como se pode notar, o tratamento normativo dado pelo Código Modelo ibero-americano ao processo coletivo, na generalidade de suas disposições similar ao modelo brasileiro vigente, permite, para o que ora interessa, a obtenção de todas as tutelas jurisdicionais tidas como indispensáveis para assegurar a participação pública ambiental por intermédio do processo jurisdicional, antes examinadas: tutela preventiva *stricto sensu*, tutela de precaução, tutela reparatória *in natura*, tutela reparatória pecuniária e tutela de urgência. Reforça, ainda, o modelo ibero-americano, a tutela de urgência, ao admitir, na ausência de controvérsia, a estabilização da antecipação de tutela concedida liminarmente, inclusive com a formação de coisa julgada material, dispensada a prolação de sentença final. Ademais, inexistente qualquer ressalva ou restrição no modelo proposto, referidas tutelas podem ser obtidas não apenas em face dos particulares como, igualmente, em face do Poder Público.

## 1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental

A Convenção de Aarhus, conforme já mencionado anteriormente, ao tratar do acesso à justiça em matéria ambiental, prevê a instituição pelas Partes Contratantes de ações e processos judiciais[1291] que possibilitem a impugnação da negativa de seguimento

---

[1290] A estabilização da antecipação de tutela, conforme se tem entendido, é uma técnica processual, por meio da qual se admite seja tornado definitivo o comando judicial estabelecido por ocasião da decisão antecipatória, com a formação de coisa julgada material, independentemente da realização de todo o conhecimento judicial e da prolação da sentença final. Sobre o tema, ver GRINOVER, Ada Pellegrini. Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização. In: _____. *O processo*: estudos e pareceres, cit., p. 30-57. O Instituto Brasileiro de Direito Processual, a partir de trabalho apresentado por Ada Pellegrini Grinover, José Roberto dos Santos Bedaque, Kazuo Watanabe e Luiz Guilherme Marinoni, elaborou Anteprojeto de Lei sobre a matéria, convertido no Projeto de Lei do Senado Federal n. 186, de 2005, em que se propôs a alteração do art. 273 do CPC. Referido Projeto foi arquivado no Senado Federal ao término da 52ª legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato n. 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal.

[1291] Na versão francesa do texto da Convenção de Aarhus utiliza-se a expressão *recours*, que nos direitos dos países de língua francesa normalmente diz respeito às ações e aos processos judiciais, notadamente àqueles instaurados perante as jurisdições administrativas. Não se trata, como é fácil de compreender, de sinônimo de "recurso", tal como se entende no direito brasileiro, ou seja, como meio de impugnação de decisões judiciais proferidas no processo. Para os recursos *stricto sensu* os direitos dos países de língua francesa empregam, habitualmente, a expressão "voies de recours" (cf. PERROT, Roger. *Institutions judiciaires*. 11. ed. Paris: Montchrestien, 2004. p. 427-428). Dadas a natureza do texto convencional e a amplitude de suas normas, o termo *recours* nele utilizado será traduzido, aqui, como ações e processos judiciais (jurisdicionais).

ou da rejeição de requerimentos de informações sobre assuntos relacionados ao meio ambiente (art. 9º, § 1º)[1292], a contestação de quaisquer atos, decisões ou omissões relacionados à participação no processo decisório público ambiental (art. 9º, § 2º)[1293] e, em termos mais gerais, o combate a toda violação do direito nacional do meio ambiente (art. 9º, § 3º).[1294] Para tanto, os processos jurisdicionais ambientais devem ser, em conformidade com o art. 9º, § 4º, do texto convencional, *suficientes*, *efetivos*, *objetivos*, *équos* e *rápidos*.[1295]

De acordo com a doutrina de Christine Larssen e Benoît Jadot[1296], processos *suficientes* e *efetivos*, à luz do sistema da Convenção de Aarhus, são aqueles aptos a responder de maneira adequada e eficaz à violação ocorrida, que se pretende combater. A suficiência e a efetividade, no caso, relacionam-se, em especial, à viabilidade da imposição judicial de medidas injuncionais (obrigações de fazer e não fazer), admitidas expressamente no aludido parágrafo 4º do art. 9º, certo que compensações financeiras raramente se mostram adequadas para manter ou restabelecer o estado do meio ambiente e dos bens ambientais.

Processos *objetivos* e *équos*, por sua vez, segundo os mesmos autores, são aqueles em que se veem asseguradas as garantias processuais gerais do art. 6º, § 1º, da Convenção

---

[1292]Art. 9º, § 1º: « Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1293]Art. 9º, § 2º, primeira parte: « Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné (a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou, sinon, (b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions de la présente Convention » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1294]Art. 9º, § 3º: « En outre, et sans préjudice de procédures de recours visées aux paragraphes 1 e 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1295]Art. 9º, § 4º: « En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2, et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectifs, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif (...) » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1296]LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 226-228.

Europeia dos Direitos do Homem.[1297] Tais garantias do processo équo, fruto da interpretação dada pela Corte Europeia dos Direitos do Homem ao art. 6º, § 1º, da Convenção, podem ser resumidas no direito de acesso a um tribunal; no direito a uma boa administração da justiça - para o que se mostram imprescindíveis a independência e a imparcialidade dos juízes e tribunais, a igualdade de armas entre os litigantes, o contraditório, a publicidade das audiências e a celeridade -; e no direito à execução das decisões judiciais.[1298]

Por fim, os processos jurisdicionais, na esfera ambiental, na visão da Convenção de Aarhus, devem ser *rápidos*. A rapidez exigida tem relação direta com as demais garantias processuais de suficiência, efetividade e equitatividade e apresenta relevância toda particular em tema de meio ambiente. Sem dúvida, como anotam ainda uma vez Christine Larssen e Benoît Jadot, o processo jurisdicional ambiental não pode ser efetivo e équo se a sua duração é habitualmente muito longa e se, devido à sua excessiva duração, acaba por desencorajar a sua utilização pelos indivíduos e entes legitimados, constituindo entrave concreto ao acesso participativo à justiça.[1299]

Observe-se que os processos jurisdicionais ambientais, nos moldes estabelecidos pelo modelo aarhusiano, favorecem a obtenção de tutelas jurisdicionais adequadas, efetivas e tempestivas na defesa do meio ambiente, indispensáveis à realização concreta da participação judicial ambiental. De fato, a suficiência e a efetividade dos processos, na forma preconizada pela Convenção de Aarhus, levam, naturalmente, na área ambiental, à concessão de tutelas específicas, de natureza injuncional, mediante a imposição de obrigações de fazer e não fazer, em acréscimo às obrigações de pagar quantia certa, tanto para a prevenção quanto para a correção e a reparação de situações lesivas, de degradações à qualidade ambiental e de violações às prerrogativas inerentes à própria participação. Além disso, ao dispor sobre a instituição de processos rápidos, a Convenção demonstra clara preocupação com o fator tempo nos processos jurisdicionais ambientais, circunstância que permite supor a abertura de espaço para a outorga de tutelas de urgência (preventiva e reparatória), imprescindíveis para o amparo necessário a situações em que

---

[1297]LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 229.

[1298]SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*. 5. ed. Paris: PUF, 2009. p. 275-371.

[1299]LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 229-230.

não se recomenda o aguardo de todo o trâmite processual e para minimizar os males da duração não razoável do processo.

E mais: a Convenção de Aarhus mostra-se também expressa no sentido da possibilidade de os processos jurisdicionais ambientais se prestarem ao controle de ações e omissões dos particulares e das autoridades públicas que violem as normas do direito nacional do meio ambiente (art. 9º, § 3º), sinal evidente da viabilidade da obtenção de tutelas preventivas, reparatórias e de urgência igualmente em face do Poder Público.

## 2. Novos modelos nacionais de processos coletivos e as tutelas jurisdicionais ambientais

### 2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP

Na linha do modelo adotado pelo direito brasileiro vigente e do sistema proposto pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da Universidade de São Paulo e do Instituto Brasileiro de Direito Processual demonstra, também, grande preocupação com a adequação e a efetividade da tutela jurisdicional coletiva, como forma de assegurar a proteção dos direitos transindividuais, entre os quais o direito ao meio ambiente.

Não por outra razão, na esteira de suas fontes inspiradoras, dispõe o Anteprojeto USP/IBDP, no art. 3º, *caput*, que "Para a defesa dos direitos e interesses indicados neste Código são admissíveis todas as espécies de ações e provimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela, inclusive os previstos no Código de Processo Civil e em leis especiais". Bem por isso, igualmente, a adequação da tutela foi erigida à condição de verdadeiro princípio da tutela jurisdicional coletiva no Anteprojeto (art. 2º, letra "d").

Evidente, portanto, segundo o texto projetado pela USP/IBDP, a possibilidade da emissão, nos processos coletivos por ele disciplinados, de provimentos declaratórios, constitutivos e condenatórios (puros, executivos e mandamentais), portadores de tutelas preventiva, reparatória e de urgência, relativamente a violações ou ameaças de violações ao direito do meio ambiente e às prerrogativas próprias à participação pública ambiental, sem qualquer exceção.

Em acréscimo a essas disposições de ordem geral, o Anteprojeto em questão é, ainda, expresso no trato da tutela reparatória de danos causados aos bens difusos, com a previsão de imposição preferencial de obrigações de fazer e não fazer, sujeitas ao cumprimento na forma específica, nos termos do art. 461 do Código de Processo Civil (art. 26, *caput*). Nesse sentido, a imposição do pagamento de quantia em dinheiro, para fins de reparação de danos ambientais, fica subordinada à regra da subsidiariedade, nas hipóteses de impossibilidade de determinação do cumprimento de obrigações específicas, destinando-se as somas pagas ao denominado Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos (arts. 26, § 2º, e 27).

Vale registrar, porém, na matéria, a ausência no Anteprojeto USP/IBDP de disposições específicas a respeito da tutela preventiva e da tutela de urgência, tão ou mais importantes em tema de meio ambiente, como visto, do que a tutela reparatória, explicitamente tratada. No modelo ora em discussão, a disciplina de referidas tutelas fica por conta tão só da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 49) e, notadamente, da alteração proposta para a antecipação de tutela do art. 273 do CPC, prevista a sua estabilização, com a formação de coisa julgada material, na ausência de controvérsia (art. 50, letra "b"), conforme preconizado pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América[1300], o que parece insuficiente, se comparado ao cuidado dispensado à tutela reparatória.

## 2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Estácio de Sá retoma, na essência, as diretrizes propostas pelo Anteprojeto USP/IBDP.

De fato, o Anteprojeto UERJ/UNESA, logo no dispositivo de abertura do Código por ele idealizado, repete a fórmula consagrada no modelo USP/IBDP e no direito vigente, segundo a qual, "Para a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são admissíveis, além das previstas neste Código, todas as espécies de ações e provimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 1º). Além disso, dispõe sobre a tutela reparatória pecuniária, em que as somas obtidas nas demandas

[1300] Ver item n. 1.1 supra.

condenatórias devem, também, ser destinadas ao "Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos" (art. 25) e utilizadas prioritariamente na reconstituição dos bens lesados (art. 29).

Por outro lado, o Anteprojeto das universidades cariocas explicita as normas sobre as obrigações de fazer e não fazer (art. 23, *caput*), passíveis de cumprimento na forma específica, com afirmação expressa, ainda, da possibilidade de concessão de tutelas antecipadas na matéria (art. 23, § 1º) e em termos gerais (art. 16).

Em suma, o Anteprojeto UERJ/UNESA, tanto quanto o Anteprojeto USP/IBDP, contempla as tutelas jurisdicionais preventiva (*stricto sensu* e de precaução), reparatória (*in natura* e pecuniária) e de urgência, imprescindíveis à concretização da participação pública ambiental pela via do processo, com a possibilidade de emissão, para esse fim, de provimentos declaratórios, constitutivos, condenatórios puros, condenatórios executivos e condenatórios mandamentais, sem qualquer distinção no tocante aos destinatários dos comandos judiciais (particulares ou Poder Público).

### 2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal

O Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal, ora em tramitação no Congresso Nacional, no que se refere ao tema das tutelas jurisdicionais nos processos coletivos, apresenta-se mais minucioso e melhor sistematizado, se comparado ao modelo brasileiro vigente e aos Anteprojetos USP/IBDP e UERJ/UNESA.

Com efeito, o Projeto do Governo discrimina, de maneira expressa, entre os princípios do processo civil coletivo, a adequação da tutela coletiva, "com efetiva precaução, prevenção e reparação dos danos materiais e morais, individuais e coletivos, bem como punição pelo enriquecimento ilícito" (art. 3º, IV). Evidencia-se, de pronto, que o Projeto de Lei n. 5.139/2009 explicita, com bastante vigor, os resultados que se podem alcançar com o exercício da jurisdição, por intermédio do processo civil coletivo, a partir da previsão clara e inconteste da viabilidade da obtenção das tutelas preventiva *stricto sensu*, de precaução e reparatória, neste último caso, inclusive, para fins de compensação de danos morais coletivos. Ademais, cuida o Projeto, ainda, da tutela de urgência antecipada, passível de concessão, se necessário, em caráter liminar e *inaudita altera parte* (art. 17, *caput*, e § 1º).

Para viabilizar a outorga das tutelas jurisdicionais nele contempladas, o Projeto do Governo reafirma, também, a mesma regra imperante nos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos e na legislação nacional, segundo a qual "Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações e provimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 23). Isso significa que são passíveis de emissão, nas demandas coletivas disciplinadas pelo texto projetado, provimentos declaratórios, constitutivos, condenatórios puros, condenatórios executivos e condenatórios mandamentais.

A propósito, cabe ressaltar a preferência do Projeto de Lei n. 5.139/2009 pelos provimentos executivos e mandamentais, como técnicas processuais portadoras de tutelas preventiva, reparatória e de urgência, por meio do que se impõem obrigações de fazer e não fazer, suscetíveis de cumprimento na forma específica (arts. 24 e 25). Sob esse prisma, a tutela reparatória pecuniária resta, uma vez mais, subsidiária, destinando-se, de todo modo, o dinheiro obtido, sempre que possível, à recuperação do bem indivisível lesado, por iniciativa do juízo (art. 46) ou do fundo de reconstituição dos bens lesados (art. 66, parágrafo único).

## 3. Síntese conclusiva a respeito das tutelas jurisdicionais ambientais nos novos modelos de processos coletivos

De uma forma geral, o exame dos novos modelos de processos coletivos - transnacionais e nacionais - revela o tratamento específico e cuidadoso em todos eles do tema da tutela jurisdicional, como amparo prestado pelo Estado-juiz para atendimento a uma dada situação material pela qual se litiga. Sob essa ótica, a ideia subjacente às regras propostas por esses novos modelos processuais é sempre a mesma: a procura incessante pela perfeita aderência das tutelas jurisdicionais às necessidades do direito material.

No que concerne ao assunto de interesse deste estudo, verifica-se sem maiores dificuldades que as normas projetadas organizam o processo coletivo como instrumento capaz de permitir a obtenção de tutelas jurisdicionais preventiva *stricto sensu*, de precaução, reparatória *in natura*, reparatória pecuniária e de urgência, as quais se mostram adequadas às situações substanciais normalmente carentes de proteção judicial na matéria. Nesse sentido, tal como se passa com o modelo hoje vigente no Brasil, os novos modelos de processos coletivos autorizam a concessão de tutelas jurisdicionais tendentes a prevenir

riscos, ilícitos e degradações ambientais, a fazer cessar ou corrigir atividades ou omissões lesivas ao meio ambiente, a reparar danos ambientais causados e a garantir o exercício do próprio direito à participação pública na defesa do meio ambiente.

Da generalidade dos modelos extrai-se, além do mais, uma ampla gama de provimentos jurisdicionais portadores das tutelas pretendidas, sem qualquer exceção, ainda que a preferência recaia, no mais das vezes, sobre provimentos condenatórios executivos e condenatórios mandamentais, de índole injuncional, consistentes na imposição de obrigações de fazer e não fazer, em relação às quais se assegura, invariavelmente, o cumprimento na forma específica. A propósito, vale observar, ainda, que a primazia atribuída às obrigações de fazer e não fazer aparece também no contexto da tutela reparatória, em que as condenações pecuniárias guardam, em princípio, a característica da subsidiariedade, muito embora direcionadas, tanto quanto as demais, à reconstituição dos bens difusos lesados.

Por fim, nunca é demais insistir no fato de que nenhum dos novos modelos de processos coletivos exclui a obtenção de tutelas jurisdicionais em face do Poder Público, aspecto particularmente relevante, como visto, para a participação pública ambiental pela via do processo civil.

## SEÇÃO II. A IMUNIZAÇÃO DOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO JUDICIAL AMBIENTAL

### § 1º. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O exercício da jurisdição, para que seja útil, deve, no mais das vezes, conduzir a que os resultados por ele produzidos fiquem, a partir de um certo momento, imunizados contra novos questionamentos.[1301] É preciso, sob esse prisma, preservar a estabilidade das tutelas jurisdicionais concedidas e impedir que novas leis ou novas decisões judiciais aniquilem ou reduzam a proteção acordada judicialmente a um direito ou a uma situação jurídica.[1302]

[1301]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 301.
[1302]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 301-302.

A imunização dos resultados do exercício da jurisdição, como sabido, é obtida com a formação da coisa julgada material, entendida tradicionalmente como a qualidade, consistente na imutabilidade, que se agrega aos efeitos substanciais da sentença proferida no processo jurisdicional.[1303]

De indiscutível relevância, tanto que garantida constitucionalmente (art. 5º, XXXVI, da CF), a coisa julgada resulta de uma opção política realizada em um determinado ordenamento jurídico, diante do eterno dilema apontado por Celso Neves: de um lado, o anseio de justiça nas decisões judiciais, circunstância que levaria à infinita impugnabilidade e revisão das decisões injustas; de outro, a necessidade de segurança e certeza nas relações jurídicas, a impor um limite no tempo para as controvérsias.[1304] Assim, conforme esclarece Cândido Rangel Dinamarco, a disciplina da coisa julgada nos sistemas jurídicos busca equilibrar, dentro do possível, duas exigências contrapostas: a exigência de segurança e certeza nas relações jurídicas e a exigência de justiça e legitimidade nas decisões judiciais.[1305]

Observe-se, porém, que, precisamente por se tratar de um instituto disposto na lei por motivos de oportunidade política e social, a coisa julgada, na lição de Liebman, não se mostra essencial e indispensável aos atos jurisdicionais.[1306] O fundamento da coisa julgada, segundo se tem entendido, é um fundamento de ordem prática e legal, decorrente de uma

---

[1303]LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada (com aditamentos relativos ao direito brasileiro)*. Tradução de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires; tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente, de Ada Pellegrini Grinover. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 40-42; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 301, e Relativizar a coisa julgada material. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Nova era do processo civil*, cit., p. 224.

[1304]NEVES, Celso. *Contribuição ao estudo da coisa julgada civil*. 1970. Tese (Cátedra de direito judiciário civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1970. p. 432.

[1305]DINAMARCO, Cândido Rangel. Relativizar a coisa julgada material, cit., p. 221.

[1306]LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada (com aditamentos relativos ao direito brasileiro)*, cit., p. 122. No mesmo sentido, DENTI, Vittorio, *La giustizia civile*, cit., p. 132; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada*: hipóteses de relativização. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 20; TALAMINI, Eduardo. *Coisa julgada e sua revisão*, cit., p. 46-47. Em sentido contrário, entendendo que a coisa julgada é inerente à ideia de processo e se encontra no centro do direito processual civil, MESQUITA, José Ignácio Botelho de. Conflito entre a intangibilidade da coisa julgada e outro princípio constitucional - um falso problema. In: _____. *A coisa julgada*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 118-119, e NERY JR., Nelson. Coisa julgada e Estado democrático de direito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 375, p. 146, set./out. 2004; COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*, cit., p. 332 e 335-336. Este último autor, apesar de reconhecer que a coisa julgada é uma exigência política, motivada por razões de ordem prática, não deixa de concluir, ao final, que "Sin cosa juzgada no hay jurisdicción".

escolha política. Como diz, uma vez mais, Celso Neves, "Depende do que se tiver assentado, *de lege lata*, sem que se possa afastar o contrário, *de lege ferenda*".[1307]

Mesmo a previsão constitucional da coisa julgada não chega ao ponto de torná-la imprescindível aos atos jurisdicionais. A Constituição Federal, na matéria, não impõe a coisa julgada como característica inafastável da jurisdição.[1308] O que o constituinte fez, no art. 5º, XXXVI, da CF, foi estabelecer, tão somente, o princípio da intangibilidade da *res judicata*, aplicável, evidentemente, aos casos em que esta se forma. Não significa, em absoluto, que toda sentença judicial deva adquirir autoridade de coisa julgada.[1309]

Normalmente, são aptos à formação da coisa julgada material os provimentos jurisdicionais portadores de tutelas finais que resolvem o tema de fundo da controvérsia, ou seja, as sentenças definitivas que decidem o mérito da causa. Os provimentos jurisdicionais não finais, provisórios ou insuscetíveis de resolver o mérito, via de regra, não adquirem autoridade de coisa julgada.[1310]

Nada impede, contudo, que, em determinada matéria, os efeitos substanciais de sentenças de mérito não se tornem imutáveis, ou, diversamente, que provimentos jurisdicionais não definitivos adquiram autoridade de coisa julgada. Tudo depende da opção do legislador, ao dispor sobre certos assuntos, ou, ainda, das peculiaridades do próprio direito material discutido, a ensejar tratamento particular e diverso do esquema habitual.

Por outro lado, a imutabilidade dos provimentos jurisdicionais portadores de tutela jurisdicional, em princípio, somente vincula os sujeitos da relação processual, não podendo beneficiar ou prejudicar terceiros.[1311] De fato, se apenas as partes na causa tiveram concreta e efetiva possibilidade de manifestar-se sobre as questões decididas, produzir provas e defender-se adequadamente no processo, sob o império do contraditório, só elas podem legitimamente ser atingidas pela imutabilidade dos efeitos substanciais da

---

[1307]NEVES, Celso. *Contribuição ao estudo da coisa julgada civil*, cit., p. 432.

[1308]MARINONI, Luiz Guilherme. Relativizar a coisa julgada material? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 830, p. 57, dez. 2004.

[1309]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A coisa julgada nas ações para tutela de interesses difusos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 631, p.78, maio 1988.

[1310]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 305-310. Sobre o tema, ainda, WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada*: hipóteses de relativização, cit., p. 26 e ss.

[1311]CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 571-574; LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada (com aditamentos relativos ao direito brasileiro)*, cit., p. 123-133.

sentença.[1312] Tal é a regra da limitação subjetiva da eficácia da sentença e da autoridade da coisa julgada.[1313] A sujeição de terceiros à coisa julgada material é, aqui também, excepcional, decorrendo de expressa disposição legal ou da natureza e das características do direito material tutelado.[1314]

No sistema de direito processual civil coletivo, a disciplina da coisa julgada assume feição própria e específica, em função das peculiaridades dos direitos tutelados em juízo, notadamente, para o que ora importa, dos direitos difusos, categoria jurídica à qual, como mencionado reiteradas vezes, pertence o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isso porque o direito ao meio ambiente, na condição de direito difuso, é um direito de titularidade coletiva e natureza indivisível, cuja proteção ou violação aproveita ou prejudica todos os indivíduos da sociedade indiscriminadamente. Disso decorre que os resultados do exercício da jurisdição, em litígios dessa espécie, atingem, inevitavelmente, todos os membros da coletividade, cotitulares do direito ao meio ambiente, incluindo aqueles que não foram parte no processo instaurado.[1315] O problema que se apresenta, então, é definir se a autoridade de coisa julgada também se estende a todos ou não.

Em termos teóricos, as soluções para a disciplina da coisa julgada em tema de direitos difusos oscilam entre o reconhecimento da imutabilidade dos efeitos substanciais

---

[1312]MONTELEONE, Girolamo A. *I limiti soggettivi del giudicato civile*. Padova: Cedam, 1978. p. 147-156; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, cit., p. 316-317.

[1313]Art. 472 do Código de Processo Civil brasileiro.

[1314]Merece destaque, a propósito, a doutrina de Enrico Allorio. Entende este autor que o próprio princípio dos limites subjetivos da coisa julgada é supérfluo, sendo, na melhor das hipóteses, mero reflexo da regra dos limites objetivos. Isso porque, na verdade, a sentença judicial soluciona uma controvérsia sobre a existência ou o modo de ser de uma relação jurídica - ontologicamente intersubjetiva - que é o conteúdo objetivo da decisão; e, enquanto acerta uma relação bem individuada, não pode prejudicar terceiro, não por força do limite subjetivo, mas em consequência da exata individualização do objeto do juízo (*La cosa giudicata rispetto ai terzi.* Milano: Giuffrè, 1935. p. 43-55). No mesmo sentido, ver, igualmente, CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di diritto processuale civile*. Padova: Cedam, 1936.v. 1, p. 288-292). Em outras palavras, para o que aqui importa, a coisa julgada limita-se às partes no processo porque, em regra, deduzem-se em juízo relações interindividuais, o que não exclui sua incidência sobre outras relações jurídicas, em virtude de determinadas peculiaridades. Assim, pode-se dizer que é a própria natureza da relação jurídica discutida em juízo que determina os sujeitos a serem atingidos pela coisa julgada (MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A coisa julgada nas ações para tutela de interesses difusos, cit., p. 76). No dizer de Sérgio Gilberto Porto, "não há mais, sob o aspecto dos limites subjetivos, uma única concepção do instituto da coisa julgada, mas tantas quantas reclamar a natureza do direito posto em causa, o que leva a se poder afirmar que - neste momento histórico - a coisa julgada está diretamente relacionada ao direito afirmado (...)" (*Coisa julgada civil*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 72). Também José Rogério Cruz e Tucci admite que, em determinados casos, devido à natureza do direito material em jogo, é a própria imutabilidade do julgado que acaba atingindo aquele que não participou do processo (CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 101).

[1315]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 132.

da sentença de mérito em relação a todos, vale dizer *erga omnes*[1316], e a não estabilização da tutela jurisdicional, sequer *inter partes*.[1317] Admite-se, também, a combinação de ambos os modelos, com a formação de coisa julgada *erga omnes* em certas circunstâncias e a não imunização dos resultados do exercício da jurisdição em outras.[1318]

Do ponto de vista da participação pública ambiental mediante o processo jurisdicional, não é indiferente o tratamento dado à imunização dos resultados do exercício da jurisdição, com a formação da coisa julgada material. Efetivamente, se, na hipótese de procedência do pedido formulado na ação coletiva ambiental, a estabilização da tutela jurisdicional concedida em benefício dos titulares do direito ao meio ambiente aparece como fator de garantia da proteção acordada à qualidade ambiental, no caso de improcedência do pedido, por certo, não convém à sociedade a imutabilidade dos efeitos substanciais da decisão proferida, mostrando-se mais interessante a possibilidade de repropositura da demanda, em condições mais adequadas, por quaisquer dos legitimados ativos.

Daí o interesse do exame destacado da disciplina da coisa julgada material nos processos coletivos destinados a viabilizar a participação pública ambiental pela via da jurisdição, à luz do direito brasileiro vigente e do disposto nos novos modelos de processos coletivos transnacionais e nacionais.

---

[1316]CAPPELLETTI, Mauro. Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile. *Rivista di Diritto Processuale*, Padova, n. 3, p. 394-395, 1975; VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo*: la legittimazione ad agire. Milano: Giuffrè, 1979. p. 156; GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 11, n. 43, p. 23, jul./set. 1986; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 103-104; GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 59; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 132.

[1317]LACERDA, Galeno. Ação civil pública. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo, v. 19, p. 17, 1986; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 133.

[1318]DENTI, Vittorio. Le azioni a tutela di interessi collettivi, cit., p. 549. Este autor defende a formação de coisa julgada *ultra partes secundum eventum litis* nas ações coletivas, com a incidência da coisa julgada *ultra partes* na hipótese de sentença de procedência do pedido e não na hipótese de sentença de improcedência.

## § 2º. A DISCIPLINA DA COISA JULGADA NOS PROCESSOS COLETIVOS AMBIENTAIS NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE

### 1. A disciplina da coisa julgada nos processos da ação popular e da ação civil pública ambientais

A Lei n. 4.717/1965, reguladora da ação popular, e as Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990, disciplinadoras da ação civil pública, trouxeram soluções específicas para a coisa julgada material em tema de direitos difusos. Em verdade, as Leis nºs 7.347/1985 e 8.078/1990 buscaram inspiração no tratamento pioneiro dado à matéria pela Lei n. 4.717/1965, motivo pelo qual serão todas examinadas em conjunto.

De acordo com o disposto no art. 18 da Lei n. 4.717/1965, "A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova". Já nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 9.424/1997, "A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova".[1319]

O legislador brasileiro, como se pode notar, optou pelo regime da coisa julgada *erga omnes* na ação popular e na ação civil pública voltadas à tutela de direitos difusos, exceto na hipótese em que o pedido da demanda é julgado improcedente por insuficiência de provas, quando a sentença não adquire autoridade de coisa julgada.[1320]

---

[1319] Art. 103, I, do CDC.

[1320] Esse, também, o regime adotado para a coisa julgada, no direito argentino, na Lei Geral do Ambiente n. 25.675/2002 (art. 33 - "La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias"), embora a doutrina questione se o caráter *erga omnes* previsto se refira à eficácia da sentença e à autoridade de coisa julgada ou, apenas, à eficácia da sentença (cf. MORELLO, Augusto M.; CAFFERATTA, Néstor A. *Processos colectivos en la Ley General del Ambiente 25675*. p. 10. Texto cedido por Néstor A. Cafferatta; MAURINO, Gustavo; NINO, Ezequiel; SIGAL, Martín. *Las acciones colectivas*: análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005. p. 298-299); no direito uruguaio, nos termos do Código Geral de Processo (art. 220 - "Efectos de la cosa juzgada en procesos promovidos en representación de intereses difusos. La sentencia dictada en procesos promovidos en defensa de intereses difusos - art. 42 - tendrá eficacia general, salvo si fuere absolutoria por ausencia de pruebas, en cuyo caso, otro legitimado podrá volver a plantear la cuestión en otro proceso") - cf. CAMPOS, Santiago Pereira. Relatório nacional. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os*

Do tratamento legal dado ao tema, exsurgem três situações que precisam ser discriminadas.[1321]

A primeira situação é a da ação popular ou ação civil pública cujo pedido foi julgado *procedente*. Nesse caso, a sentença adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*. O comando emergente do julgado se torna imutável para todos e, consequentemente, ninguém mais pode rediscutir o acerto do julgamento favorável proferido. A tutela jurisdicional obtida pelo demandante em favor da sociedade se torna imune a novos questionamentos.

A segunda situação é a da ação popular ou ação civil pública cujo pedido foi julgado *improcedente* por ser *infundado*. Nessa hipótese, a sentença também adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*. Os efeitos substanciais do provimento jurisdicional se tornam imutáveis para todos, sendo inviável a rediscussão da causa por quem quer que seja. A tutela jurisdicional obtida - agora pelo réu - fica igualmente imunizada.

E a terceira situação é a da ação popular ou da ação civil pública cujo pedido foi julgado *improcedente* por *insuficiência* ou *deficiência de provas.* Aqui, a sentença não adquire autoridade de coisa julgada, nem mesmo *inter partes*. Qualquer legitimado ativo -

---

*processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 89; no direito português, conforme Lei n. 83/1995 (art. 19, n. 1 - "As sentenças transitadas em julgado proferidas em acções ou recursos administrativos ou em acções cíveis, salvo quando julgadas improcedentes por insuficiência de provas, ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, têm eficácia geral, não abrangendo, contudo, os titulares dos direitos ou interesses que tiverem exercido o direito de se auto-excluírem da representação"), relativa à ação popular (cf. SOUZA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional do consumo e do ambiente em Portugal. In: CALMON FILHO, Petrônio; BELTRAME, Adriana (Coord.). *Temas atuais do direito processual ibero-americano*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1998. p. 402-403; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo. *Tutela ambiental e contencioso administrativo*: da legitimidade processual e das suas conseqüências. Coimbra: Coimbra Ed., 1997. p. 273-275; GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação popular portuguesa: uma análise comparativa. In: _____. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 53-55). Já no direito colombiano, a Lei n. 472/1998 (art. 35 - "Efectos de la sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general") dispõe que a sentença, na ação popular para tutela de direitos difusos, adquire autoridade de coisa julgada em relação às partes e ao público em geral, sem discriminar as hipóteses de procedência e improcedência do pedido formulado ou de improcedência por insuficiência de provas (MAURINO, Gustavo; NINO, Ezequiel; SIGAL, Martín. *Las acciones colectivas*: análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado, cit., p. 28). Sobre esses aspectos todos, ainda, ver GRINOVER, Ada Pellegrini, Relatório Geral - os processos coletivos nos países de *civil law*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado, cit., p. 240-241 e 250-251; e WATANABE, Kazuo. Relatório síntese: novas tendências em matéria de legitimação e coisa julgada nas ações coletivas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado, cit., p. 305.

[1321]Retoma-se, aqui, em linhas gerais, a análise do tema realizada em outro estudo (cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 276-277).

inclusive aquele que já ajuizou a demanda[1322] - poderá propor novamente a mesma ação popular ou a mesma ação civil pública, com idêntico fundamento, desde que amparado em novas provas, pois o comando do julgado não se torna imutável. A tutela jurisdicional concedida ao réu vencedor não adquire estabilidade e a situação de direito material litigiosa não fica imune a novas incursões judiciais por iniciativa dos indivíduos e entes intermediários legitimados.

A extensão *erga omnes* da imutabilidade do julgado, no caso de sentenças de procedência e de improcedência por ser o pedido infundado, é decorrência da própria natureza coletiva e indivisível da relação jurídica material discutida nas demandas ambientais, a exigir tratamento uniforme para todos os titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mesmo no tocante àqueles que não foram parte no processo coletivo. [1323]

Digna de nota, em verdade, é a exceção legal à autoridade de coisa julgada, nos casos de sentença de improcedência por falta de provas suficientes para autorizar o acolhimento do pedido inicial. Tal hipótese, motivada pelo receio do legislador de conluio entre o autor legitimado e o réu, capaz de levar à improcedência da demanda devido à deficiente atividade probatória desenvolvida no desenrolar da instrução processual[1324], favorece, indiscutivelmente, a participação judicial ambiental, ao permitir a repropositura da mesma demanda, pelo mesmo ou por outro legitimado ativo, uma vez amparada em nova prova.

---

[1322]BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos, cit., p. 218; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto, cit., p. 926; ALVIM, Arruda; ALVIM, Thereza; ALVIM, Eduardo Arruda; SOUZA, James Marins de. *Código do consumidor comentado*, cit., p. 221; GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, cit., p. 118-120; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*, cit., p. 135; LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*, cit., p. 269; MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra. A coisa julgada nas ações para tutela de interesses difusos, cit., p. 79.

[1323]GRINOVER, Ada Pellegrini. Eficácia e autoridade da sentença: a teoria de Liebman no Código de Defesa do Consumidor e no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ Ed., 2005, p. 204; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*: teoria geral das ações coletivas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 246; MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra. A coisa julgada nas ações para tutela de interesses difusos, cit., p. 79.

[1324]Cf. SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*: doutrina e processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968. p. 269; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados "interesses difusos". *Revista de Processo*, São Paulo, n. 28, p. 16, out./dez. 1982; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do Anteprojeto, cit., p. 909; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*: teoria geral das ações coletivas, cit., p. 297 e 302; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação civil pública e tombamento*, cit., p. 45.

Questão controvertida, no ponto, diz respeito à necessidade de o magistrado consignar expressamente, na sentença, que o julgamento de improcedência se dá por "insuficiência de provas", para que reste aberta a possibilidade de renovação da demanda com base em novos elementos de convicção.[1325]

Parcela considerável da doutrina nacional já se pronunciou no sentido da indispensabilidade da manifestação expressa do juiz na sentença sobre a insuficiência de prova como fundamento da improcedência decretada.

Assim o fez José Afonso da Silva ao cuidar do tema no tocante ao art. 18 da Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular):

> (...) é necessário que o juiz ao rejeitar a demanda, lance, na própria sentença, a cláusula: *por deficiência de prova*; se não houver essa afirmação, ou implicitamente ao menos não decorrer indubitàvelmente da decisão, deverá entender-se que a demanda foi rejeitada *por infundada*, fazendo-se, pois, coisa julgada *erga omnes* (...).[1326]

De igual modo Rodolfo de Camargo Mancuso, ainda no âmbito da ação popular:

> (...) é importante ressaltar que nos casos de improcedência por insuficiência de prova deve o juiz *consignar expressamente essa circunstância no dispositivo do julgado*, a fim de que se opere o sistema especial de coisa julgada previsto no art. 18, parte final, da LAP. Trata-se de um critério legal especialíssimo, derrogatório do sistema comum, e, portanto, para sua incidência no caso concreto é preciso que o próprio julgador esclareça que está julgando 'no estado dos autos'.[1327]

Já em relação à ação civil pública, foi Paulo Affonso Leme Machado quem primeiro se posicionou:

> Na decisão que julgar improcedente o pedido por insuficiência de provas há de ser declarada essa circunstância. Na apreciação da prova feita pelo juiz difere ser a prova imprestável ou contrária ao pedido, daquela que pela sua quantidade ou qualidade não dá ao juiz a certeza para julgar procedente.[1328]

---

[1325]Uma vez mais, retoma-se, aqui, análise anterior apresentada em outro estudo (cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 278-281).
[1326]SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*: doutrina e processo, cit., p. 273.
[1327]MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*, cit., p. 396.
[1328]MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação civil pública e tombamento,* cit., p. 45.

E, ao tratarem da disciplina da matéria no Código de Defesa do Consumidor (art. 103, I, da Lei n. 8.078/1990), Arruda Alvim, Thereza Alvim, Eduardo Arruda Alvim e James J. Marins de Souza:

> Se improcedente a ação coletiva, no campo do Código do Consumidor, isso inibe a propositura da mesma ação coletiva, salvo se o pedido for julgado improcedente por falta de provas (...). Esta improcedência, por insuficiência de provas, deverá constar ou defluir da sentença, e, esta circunstância é que será o parâmetro decisivo para viabilizar-se a propositura da mesma ação, calcada em nova prova.[1329]

Embora não se possa descartar a possibilidade de o juiz da causa declarar expressamente no dispositivo da sentença que a improcedência do pedido é resultado de insuficiência ou deficiência de provas, e se reconheça, mesmo, a conveniência de referida declaração, não há como reputá-la indispensável à repropositura da ação, com amparo em nova prova.

Parece-nos que, a propósito, assiste razão a Antonio Gidi, ao substituir esse critério meramente formal pelo critério substancial, atendo-se à realidade mesma dos fatos, inclusive para viabilizar a propositura de nova ação popular ou de nova ação civil pública, se se tiver equivocadamente entendido como infundada a anterior demanda, quando, na verdade, a hipótese era de rejeição por falta de provas.

De interesse registrar a doutrina desse autor, em suas próprias palavras:

> Acontece que, em inúmeros casos em que o magistrado diz expressamente ser infundada a pretensão, na verdade, o que ocorreu foi uma incompetente (voluntária ou involuntariamente) instrução do processo, aliada a uma deficiente argumentação para demonstrar que as provas e os argumentos da parte contrária eram falsos. E não será porque o juiz, equivocadamente, não se pronunciou expressamente a respeito da insuficiência de provas que não terá sido exatamente isso o que ocorreu. Ainda que jamais tome consciência disso.
>
> Com efeito. Não é o juiz do caso quem está mais habilitado a dizer se ele mesmo dispunha, ou não, de material probatório suficiente para formar o seu convencimento. A realidade dos fatos sempre fica obscurecida quando quem quer conhecê-la dela faz parte. Não é por outro motivo que o julgador deve ser, sempre, um 'terceiro desinteressado', alheio à lide. Enfim. Não deixa de estar julgando por insuficiência de provas o magistrado que, equivocadamente, pensa estar diante de todo o material probatório disponível para aquele caso concreto.

---

[1329] ALVIM, Arruda; ALVIM, Thereza; ALVIM, Eduardo Arruda; SOUZA, James J. Marins de. *Código do consumidor comentado*, cit., p. 221.

> Mesmo porque, nos casos em que a demanda está muito mal e confusamente instruída (e, geralmente, assim são instruídos os processos fraudulentos), o magistrado dificilmente poderá distinguir se julga o pedido improcedente por falta de provas ou não.
>
> É exatamente por tais motivos que adotamos um critério *substancial* para saber se a improcedência foi ocasionada por insuficiência de provas ou não. Assim, sempre que qualquer legitimado propuser a mesma ação coletiva com novo material probatório, demonstrará, *ipso facto*, que a ação coletiva anterior havia sido julgada por instrução insuficiente.
>
> Por isso, temos que, sempre que houver discordância sobre questão de fato, em tese é possível repropor a demanda com prova mais convincente. Nos processos em que os fatos são incontroversos e a questão de mérito é somente de direito, a repropositura da ação coletiva está vedada. O mero fato de um outro legitimado dispor de um arsenal argumentativo mais eficiente não é suficiente para autorizar a repropositura da ação. Isso somente seria possível com a desconstituição da coisa julgada anterior através de uma ação rescisória promovida pelos entes legitimados pelo art. 82 do CDC, desde que ocorrente uma das limitadas hipóteses do art. 484 do CPC.[1330]

A "nova prova" capaz de autorizar a repropositura da ação popular ou da ação civil pública, ainda na lição de Antonio Gidi, com base no entendimento de Arruda Alvim, é toda e qualquer prova não produzida na demanda anterior, potencialmente apta a, por si só ou conjugada com a prova já colhida, ensejar decisão diversa da causa.[1331] Irrelevante, no caso, ausente discriminação nas Leis nºs 4.717/1965, 7.347/1985 e 8.078/1990, indagar se essa prova já existia por ocasião da decisão proferida anteriormente e era ignorada pelo demandante ou resulta de comprovação recente, decorrente, por exemplo, do conhecimento científico atualizado sobre a matéria, até então inexistente ou não revelado. Em ambas as hipóteses, a prova deverá ser reputada "nova", com aptidão, consequentemente, para autorizar a repropositura da ação civil pública ou da ação popular ambiental.[1332]

---

[1330]GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, cit., p. 133-134.

[1331]GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, cit., p. 136.

[1332]GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, cit., p. 134-136; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de processo civil*: processo de conhecimento. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. v. 2, p. 747-748. Ada Pellegrini Grinover, no entanto, restringe "a possibilidade de reabertura do novo processo à hipótese de provas que não existiam à época do primeiro processo, e que portanto não poderiam ter sido produzidas". Assim, prossegue a eminente professora, "a fórmula que possibilita ao legitimado ativo ajuizar nova ação, com o mesmo fundamento, quando a demanda coletiva for rejeitada em virtude da insuficiência de provas, pode ser interpretada como consagradora da coisa julgada *secundum eventum probationis*, permitindo a repropositura da ação, com base em novos elementos probatórios, não existentes à época do primeiro processo, ainda que o juiz não tenha, explicita ou implicitamente, se referido à improcedência por insuficiência de provas" (Novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada nas ações coletivas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ Ed., 2005. p. 224-225).

Com tal orientação, quer nos parecer, resolve-se de maneira satisfatória o problema apontado por Hugo Nigro Mazzilli, no exemplo de uma ação civil pública ambiental julgada improcedente, não por falta de provas, mas por ter ficado comprovado que as substâncias emitidas por determinada indústria são inócuas para a saúde humana e o meio ambiente, verificando-se, todavia, posteriormente, após o trânsito em julgado da decisão e o decurso do prazo para a propositura de ação rescisória, a alta toxicidade das emissões, em virtude de novos estudos científicos realizados.[1333]

Nesse caso, em verdade, apesar de não declarado na sentença proferida, o julgamento se deu efetivamente por deficiência de provas e tal evidência se revelou em momento posterior, com a evolução da ciência, restando, pelo critério substancial aludido, aberta a via da repropositura da demanda, pelo mesmo fundamento, para atacar a mesma situação lesiva. Com base nesse novo material probatório, resultante dos avanços científicos, o autor da nova ação demonstrará que a demanda anterior foi, na realidade, julgada improcedente devido à instrução insuficiente e obterá novo pronunciamento judicial sobre a controvérsia.

Uma vez mais, pertinente, no ponto, a análise de Antonio Gidi:

> A posição que vem de ser defendida é particularmente adequada às ações coletivas em defesa do meio ambiente, em que é possível, por exemplo, que o juiz se convença, efetivamente, da não-nocividade de determinado produto químico expelido por uma indústria em um rio. Após o trânsito em julgado da sentença, o desenvolvimento tecnológico permite comprovar o alto grau de nocividade do tal produto. Nesse caso, está demonstrado que a ação coletiva anterior fora julgada improcedente por insuficiência de provas, e a mesma ação coletiva poderá ser reproposta por qualquer legitimado.[1334]

O próprio Hugo Nigro Mazzilli, aliás, é quem traz os argumentos que permitem sustentar a validade do entendimento ora esposado:

> (...) não se pode admitir, verdadeiramente, a formação de coisa julgada ou direito adquirido contra direitos fundamentais da humanidade; não existe o direito de violar o meio ambiente e de destruir as condições do próprio *habitat* do ser humano. Como admitir a formação de direitos adquiridos e coisa julgada contra gerações que ainda nem nasceram?![1335]

---

[1333]MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 500.
[1334]GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, cit., p. 134.
[1335]MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 500.

Ressalte-se que o regramento legal da coisa julgada na ação popular e na ação civil pública ambientais, acima exposto, tem integral aplicação às tutelas jurisdicionais finais preventiva *stricto sensu* e reparatória, tal como analisadas anteriormente.[1336]

Dessa forma, uma vez concedidas a tutela ambiental preventiva *stricto sensu* e a tutela ambiental reparatória, estas se tornam imunes a novos questionamentos, por força da formação da coisa julgada em benefício de todos (*erga omnes*). Já nas hipóteses em que negadas as tutelas jurisdicionais em questão, em ações populares ou ações civis públicas cujos pedidos foram rejeitados por insuficiência de provas, como visto, os efeitos substanciais das sentenças proferidas não se tornam imutáveis, ausente a formação da coisa julgada material sequer *inter partes*. Por fim, não concedidas as tutelas jurisdicionais ambientais preventiva *stricto sensu* e reparatória, por terem sido considerados infundados os pedidos formulados nas ações populares ou nas ações civis públicas por intermédio das quais aquelas foram veiculadas, os efeitos substanciais da sentença favorável ao demandado se tornam imutáveis, pela incidência, aqui também, da coisa julgada *erga omnes*.

Situação diversa, porém, vale salientar, ocorre em relação à *tutela jurisdicional de precaução* em tema de meio ambiente. Devido à incerteza que reina no domínio da precaução - sobre a lesividade de atividades, práticas e substâncias, sobre os danos ou os riscos e perigos de danos e sobre o nexo causal entre aquelas e estes - a tutela jurisdicional de precaução, conforme já examinado, é sempre provisória e passível de revisão, não se destinando à definitividade e à imutabilidade.[1337] Por essa razão, mesmo no caso de julgamento final de procedência da ação popular e da ação civil pública ambientais, a tutela jurisdicional de precaução concedida, dada a sua provisoriedade, não adquire estabilidade, não se havendo que falar na formação de coisa julgada material.

Anote-se, no ponto, que, apesar de as Leis nºs 4.717/1965, 7.347/1985 e 8.078/1990 nada disporem a respeito do assunto, não há como não se curvar às peculiaridades das situações jurídicas substanciais às quais se aplicam o princípio e a tutela de precaução - eminentemente provisórias e revisáveis, nunca é demais insistir -, a impor tratamento processual específico, com elas compatível. A menos que se considere a tutela jurisdicional de precaução como tutela suscetível de se tornar estável, com a formação de coisa julgada material, acompanhada, todavia, da cláusula *rebus sic stantibus*, admitida a revisão do

[1336]Ver, neste Capítulo, a Seção I, § 2º, itens nºs 1.1 e 2, supra.
[1337]Ver, neste Capítulo, a Seção I, § 2º, item n. 1.2, supra.

julgamento proferido em função de mudanças na situação fática, decorrentes da evolução dos estudos relacionados à matéria decidida.

## 2. A disciplina da coisa julgada no processo do mandado de segurança coletivo voltado à tutela do meio ambiente

O cabimento do mandado de segurança coletivo para a tutela de direitos difusos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já foi afirmado e, segundo se acredita, demonstrado em passagem anterior.[1338] Mesmo após a edição da Lei n. 12.016/2009, que trouxe disciplina recente sobre a matéria e limitou a impetração coletiva à defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos, permanece viável o uso do mandado de segurança coletivo para a defesa de direitos difusos, ante o disposto na Constituição Federal (art. 5º, LXIX e LXX), a qual, como visto, não traz a restrição imposta pelo legislador infraconstitucional. Assim, pese embora o disposto na Lei n. 12.016/2009, passíveis de proteção pela via do mandado de segurança coletivo, nos termos da Constituição, são quaisquer direitos transindividuais - individuais homogêneos, coletivos e difusos -, desde que se apresentem líquidos e certos, vale dizer, suscetíveis de pronta comprovação, normalmente por intermédio de documento.

No que se refere ao regime da coisa julgada no mandado de segurança coletivo destinado à tutela do meio ambiente e demais direitos difusos, inexiste norma expressa na Constituição Federal ou na Lei n. 12.016/2009. As únicas regras explícitas a respeito do tema da coisa julgada no *mandamus* individual e coletivo são, para o que ora importa, a norma do art. 19 da Lei n. 12.016/2009, segundo a qual "A sentença ou o acórdão que denegar mandado de segurança, sem decidir o mérito, não impedirá que o requerente, por ação própria, pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais", válida para a impetração individual, e a norma do art. 22, *caput*, do referido diploma legal, de acordo com a qual "No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante", aplicável à defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos.

---

[1338] Ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 3, Seção II, item 1.4, supra.

Por essa razão, no tocante ao mandado de segurança coletivo voltado à proteção de direitos difusos, devem ter incidência as regras do art. 16 da Lei n. 7.347/1985 e do art. 103, I, da Lei n. 8.078/1990. Tal se dá em virtude da integração existente entre as normas e os institutos que compõem sistema de direito processual coletivo[1339] ou, ainda, devido à aplicação analógica de aludidas normas, face a similitude de situações relacionadas à imunização dos efeitos substanciais das sentenças proferidas nas demandas coletivas, a exigir idênticas soluções jurídicas na generalidade dos casos.[1340]

Isso significa que, no mandado de segurança coletivo ambiental, a sentença de procedência, portadora de tutela jurisdicional de prevenção *stricto sensu*, nesta incluída a cessação de atividades e omissões lesivas ao meio ambiente, e a sentença de improcedência, por ter sido o pedido considerado infundado, adquirem autoridade de coisa julgada *erga omnes*. Já os efeitos substanciais da sentença que julga o pedido improcedente por insuficiência de provas, diversamente, não se tornam imutáveis, restando autorizada nova impetração coletiva com o mesmo fundamento, desde que amparada em novas provas (documentais).[1341]

Além disso, da mesma forma como se passa com a ação popular e a ação civil pública, no mandado de segurança coletivo ambiental a sentença portadora de tutela jurisdicional de precaução não adquire autoridade de coisa julgada material, em função do caráter eminentemente provisório e revisável da proteção outorgada a situações sujeitas à aplicação do princípio da precaução.

## 3. A disciplina da coisa julgada nos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade voltadas à tutela do meio ambiente

De acordo com o disposto no art. 102, § 2º, da Constituição Federal, "As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de

---

[1339]GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do Anteprojeto, cit., p. 915; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo*: aspectos processuais controversos, cit., p. 78-79 e 81; FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 239-240.

[1340]ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos, cit., p. 219-220.

[1341]GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do Anteprojeto, cit., p. 915.

inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal". Referida norma foi consagrada, também, no art. 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e o julgamento da ADI e da ADC perante o Supremo Tribunal Federal: "A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal".

Isso significa que, nos processos coletivos de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos relacionados à matéria ambiental, para ficar com o que ora importa, o ordenamento jurídico vigente estabelece a eficácia *erga omnes* das sentenças proferidas, com caráter vinculante, ainda, aos demais órgãos jurisdicionais e administrativos. Trata-se de consequência necessária dos provimentos jurisdicionais emitidos nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, que se estendem forçosamente a todos os destinatários das normas jurídicas cuja validade é questionada ou afirmada e não podem ser contrariados por decisões outras, de juízes e tribunais ou de autoridades administrativas.

Resta saber o que se passa com a autoridade de coisa julgada, ante o silêncio da Constituição e da Lei n. 9.868/1999 a respeito.

No que se refere à ação direta de inconstitucionalidade, segundo se tem entendido, as soluções variam, em conformidade com o resultado do julgamento proferido. Assim, no caso de procedência do pedido, os efeitos da decisão igualmente se tornam imutáveis em relação a todos (*erga omnes*), não podendo ser revistos ou desconsiderados por decisões de outros órgãos jurisdicionais e nem do próprio Supremo Tribunal Federal, na medida em que impossível ressuscitar norma já reconhecida como inválida.[1342] Na hipótese de improcedência da ADI, todavia, que traz embutida a proclamação da constitucionalidade da norma atacada (art. 24 da Lei n. 9.868/1999), a situação é diversa, pois a decisão proferida e os respectivos efeitos não se tornam imutáveis, facultando-se aos legitimados

[1342]BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 175. Ainda: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 240; CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil*, cit., p. 337-338; ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 103.

ativos discriminados no art. 103 da CF a repropositura da ação direta para nova apreciação da matéria pelo Supremo Tribunal Federal.

Como analisa Luís Roberto Barroso:

> A declaração de inconstitucionalidade opera efeito sobre a própria lei ou ato normativo, que já não mais poderá ser validamente aplicada. Mas, no caso de improcedência do pedido, nada ocorre com a lei em si. As situações, portanto, são diversas e comportam tratamento diverso. Parece totalmente inapropriado que se impeça o Supremo Tribunal Federal de reapreciar a constitucionalidade ou não de uma lei anteriormente considerada válida, à vista de novos argumentos, de novos fatos, de mudanças formais ou informais no sentido da Constituição ou de transformações na realidade que modifiquem o impacto ou a percepção da lei. Portanto, o melhor entendimento na matéria é o de que podem os legitimados do art. 103 propor ação tendo por objeto a mesma lei e pode a Corte reapreciar a matéria. O que equivale a dizer que, no caso de improcedência do pedido, a decisão proferida não se reveste da autoridade da coisa julgada material.[1343]

Ressalve-se, apenas, que a possibilidade de repropositura da ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, na orientação acima mencionada, está condicionada à ocorrência de "significativa mudança das circunstâncias fáticas" ou de "relevante alteração das concepções jurídicas dominantes", capazes de tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima. Nesse sentido, nas ADIs julgadas improcedentes, parece mais exato falar na formação de coisa julgada material com a cláusula *rebus sic stantibus* do que na ausência de autoridade de coisa julgada.

Pertinente, no ponto, a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

> (...) declarada a constitucionalidade de uma lei, ter-se-á de concluir pela inadmissibilidade de que o Tribunal se ocupe uma vez mais da aferição de sua legitimidade, salvo no caso de significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes.
>
> Também entre nós se reconhece, tal como ensinado por Liebman com arrimo em Savigny, que as sentenças contêm implicitamente a cláusula *rebus sic stantibus*, de modo que as alterações posteriores que alterem a realidade normativa bem como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria podem tornar inconstitucional norma

[1343] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 176-177. No mesmo sentido: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 240.

> anteriormente considerada legítima (*inconstitucionalidade superveniente*).
>
> Daí parecer-nos plenamente legítimo que se suscite perante o STF a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional, em ação direta ou em ação declaratória de constitucionalidade.[1344]

No tocante à ação declaratória de constitucionalidade, não é outro o raciocínio a ser empregado. Com efeito, na hipótese de procedência do pedido de declaração de constitucionalidade da norma questionada, os efeitos da decisão proferida adquirem autoridade de coisa julgada *erga omnes* com a cláusula *rebus sic stantibus*, ficando aberta a viabilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade na superveniência de "mudanças no ordenamento constitucional, na situação de fato subjacente à norma ou até mesmo na percepção do direito que deve prevalecer em relação a determinada matéria".[1345] Já no caso de improcedência da ADC, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo (art. 24 da Lei n. 9868/1999), os efeitos da decisão se tornam imutáveis em relação a todos, com a formação da coisa julgada material, ficando obstado novo pronunciamento judicial sobre a matéria, inclusive pelo próprio Supremo Tribunal Federal.[1346]

---

[1344]MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.214-1215. De igual forma, CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil*, cit., p. 339, com expressa menção à doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, e ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*, cit., p. 107-116.

[1345]BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 213. No mesmo sentido, CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 306. Assim também já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica do voto proferido pelo eminente Ministro Carlos Velloso, na ADC n. 1-1/DF (Questão de Ordem): "(...) interpreto a norma inscrita na Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que estabelece a eficácia *erga omnes* para a decisão que resolve em definitivo a ação declaratória de constitucionalidade, *cum grano salis*. Quer dizer, a declaração de constitucionalidade da lei não impede, a meu ver, diante de alteração das circunstâncias fáticas ou da realidade normativa, a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Penso que esta é uma questão que a Corte constitucional deve assentar. É que, como foi dito: hoje, a lei pode ser constitucional, amanhão, não." (STF - ADI n. 1-1/DF - Q.O. - Sessão Plenária - j. 27.10.1993 - rel. Min. Moreira Alves).

[1346]BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 212-214; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 305.

## 4. Síntese conclusiva a respeito da disciplina da coisa julgada nos processos coletivos ambientais no direito brasileiro vigente

A análise do quadro legal vigente no Brasil, em tema de coisa julgada e seus limites subjetivos nos processos coletivos tendentes à proteção do meio ambiente, evidencia a existência de disciplinas distintas para os processos da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança coletivo, de um lado, e para os processos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, de outro lado.

De fato, nas ações populares, nas ações civis públicas e nos mandados de segurança coletivos, o regime instituído é o da coisa julgada *erga omnes*, nas hipóteses de pedidos de tutela jurisdicional julgados *procedentes* e *improcedentes* por ser a demandada *infundada*, sem possibilidade, consequentemente, de rediscussão, em outra demanda, da matéria decidida. Os efeitos substanciais das sentenças proferidas se tornam imutáveis e as tutelas jurisdicionais concedidas, estáveis e imunizadas contra novas investidas judiciais. Já nos casos de ações populares, ações civis públicas e mandados de segurança coletivos julgados *improcedentes* por *insuficiência de provas*, as sentenças não adquirem autoridade de coisa julgada, admitindo-se a repropositura da demanda por qualquer legitimado ativo - inclusive por aquele que a propôs anteriormente -, desde que amparada em nova prova. Nesta última hipótese, a tutela jurisdicional concedida em favor do réu não se considera estável e a situação de direito material não fica imune a novos questionamentos pela via jurisdicional, mediante provocação de quaisquer dos legitimados.

A exceção na matéria fica por conta da tutela jurisdicional de precaução passível de ser obtida por intermédio da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança coletivo. Devido à natureza eminentemente provisória e revisável das tutelas fundadas no princípio da precaução, os provimentos jurisdicionais que as concedem não se tornam jamais imutáveis, qualquer que seja o resultado do julgamento proferido (procedência ou improcedência).

Na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, o regime da coisa julgada se apresenta um pouco diverso, dado que tanto numa quanto na outra poderá haver a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade da norma questionada. Dessa maneira, findando o processo da ADI ou da ADC com a declaração de *inconstitucionalidade*, o provimento jurisdicional emitido adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, com a estabilidade da tutela jurisdicional

obtida, a qual não se mostra passível de revisão. Diversamente, declarada a *constitucionalidade* da lei ou do ato normativo, o provimento jurisdicional fica coberto pela coisa julgada material, igualmente *erga omnes*, mas com a cláusula *rebus sic stantibus*. Assim, na superveniência de significativa alteração nas circunstâncias fáticas ou de relevante mudança nas concepções jurídicas dominantes, abre-se a possibilidade de novo ajuizamento de ação tendente à declaração da inconstitucionalidade da norma antes tida por constitucional.

Considerado sob o prisma da participação pública ambiental, o regime da coisa julgada nos processos coletivos, como se pode perceber, favorece e, em certa medida, reforça as iniciativas judiciais dos indivíduos titulares do direito ao meio ambiente e dos entes intermediários representativos dos interesses da sociedade na defesa da qualidade ambiental. Isso porque a disciplina legal da matéria permite a estabilização da maioria das tutelas jurisdicionais finais obtidas para proteção da qualidade ambiental, inclusive no tocante à declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, afastando, com isso, novos questionamentos judiciais sobre questões já decididas em prol do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, as normas de regência da coisa julgada nos processos coletivos viabilizam a repropositura das ações populares, das ações civis públicas e dos mandados de segurança coletivos, cujos pedidos foram julgados improcedentes por insuficiência de provas, bem como a propositura ou a renovação das ações diretas de inconstitucionalidade para a impugnação de norma anteriormente declarada constitucional em ADI ou ADC, evitando que pronunciamentos jurisdicionais desfavoráveis à proteção do meio ambiente fiquem imunizados.

Não se chegou, todavia, ao ponto de, pura e simplesmente, afastar a imutabilidade dos efeitos das decisões contrárias ao meio ambiente, mediante a exclusão da formação da coisa julgada material sobre os provimentos jurisdicionais que rejeitam pedidos de tutelas ambientais - regime concebível em tese - em virtude da preocupação do legislador brasileiro em não submeter o réu vencedor nas ações populares, nas ações civis públicas e nos mandados de segurança coletivos a sucessivas e idênticas demandas julgadas improcedentes e em não permitir excessiva instabilidade das decisões proferidas nos processos de controle normativo abstrato de constitucionalidade.

## § 3º. A DISCIPLINA DA COISA JULGADA NOS NOVOS MODELOS DE PROCESSOS COLETIVOS AMBIENTAIS

### 1. Novos modelos transnacionais de processos coletivos e a disciplina da coisa julgada

### 1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América

O Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, ao dispor sobre a disciplina da coisa julgada, propõe a adoção de sistema diverso daquele consagrado no direito brasileiro.

De fato, depois de reafirmar, no art. 33, *caput*, a regra tradicional, segundo a qual "Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova", o Código Modelo acrescenta, no § 1º do referido dispositivo legal, que "Mesmo na hipótese de improcedência fundada nas provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, no prazo de (2) dois anos contados da descoberta de prova nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea, por si só, para mudar seu resultado".

Não é difícil de perceber a inovação apresentada pelo Código Modelo ibero-americano, na matéria, ao viabilizar a repropositura da mesma demanda coletiva não apenas no caso de improcedência por insuficiência de provas, onde não há formação de coisa julgada, como também na hipótese de improcedência por ser a demanda infundada, em que se tem a coisa julgada *erga omnes*. A diferença entre as duas situações está em que, na primeira, de improcedência por insuficiência de provas, o novo ajuizamento de idêntica demanda pode se dar com base em qualquer prova nova, superveniente ou não, independentemente de prazo, enquanto na segunda, de improcedência por ser o pedido infundado, a repropositura da demanda está condicionada à existência de prova nova superveniente, que não poderia ter sido produzida no processo anterior e idônea, por si só, a mudar o resultado deste, sujeito, ademais, o cabimento da nova demanda, à observância do prazo de dois anos, contado a partir da descoberta da nova prova.

Observe-se que a precisão normativa trazida pelo § 1º do art. 33 do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América implica rejeição do entendimento manifestado na análise do direito brasileiro, de acordo com o qual é por ocasião da segunda demanda que se verifica se a primeira foi, efetivamente, julgada improcedente por ser infundada ou por insuficiência de provas, à luz dos elementos de convicção existentes no momento do novo ajuizamento. Assim, no regime previsto pelo Código Modelo, se o pedido for julgado improcedente por ser a demanda infundada, esta somente poderá ser reproposta com base em prova nova superveniente, idônea, por si só, a mudar o resultado do julgamento anterior, dentro, ainda, do prazo de dois anos. Não haverá, portanto, como discutir no momento do ajuizamento da segunda demanda se a primeira foi, na verdade, rejeitada por insuficiência de provas, apesar de equivocadamente tida como infundada.

Embora na exposição de motivos do Código Modelo se aluda ao avanço resultante do sistema proposto[1347], a realidade é que o novo modelo restringe significativamente a possibilidade de repropositura da demanda coletiva, na medida em que (a) não autoriza a verificação, por ocasião da segunda demanda, da circunstância de a primeira ter sido efetivamente julgada improcedente por ser infundada, ou, ao contrário, por insuficiência de provas, neste último caso sem a formação de coisa julgada; (b) limita a noção de prova nova àquela superveniente, para a repropositura da demanda rejeitada com base nas provas produzidas e (c) submete o novo ajuizamento desta ao prazo de dois anos. Consequentemente, o modelo ibero-americano proposto acaba por reduzir o espaço de participação pública ambiental mediante o processo jurisdicional, em comparação com o modelo brasileiro vigente.

Registre-se, por fim, que o Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América propõe a estabilização da tutela de urgência antecipada, liminarmente concedida, ausente controvérsia após a instauração do contraditório, com a formação de coisa julgada material (art. 5º, § 4º) independentemente da prolação de sentença final.

[1347]De acordo com a Exposição de Motivos, ao indicar o tratamento da matéria no Capítulo V do Código Modelo: "Para os interesses ou direitos difusos, o regime da coisa julgada é sempre de eficácia da sentença *erga omnes*, em caso de procedência ou improcedência do pedido, salvo quando a improcedência se der por insuficiência de provas, hipótese em que a demanda pode ser repetida, com novas provas. Esta solução já é tradicional nos países de Ibero-América, mas o Código avança, admitindo nova ação, com base em provas novas, no prazo de 2 (dois) anos a partir da descoberta de prova nova, superveniente ao processo coletivo (*coisa julgada secundum probationem*, como decorrência especial da cláusula *rebus sic stantibus*)." (ver Anexo n. 1).

## 1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental

A Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, diversamente do Código Modelo ibero-americano, não cuidou expressamente da coisa julgada nos processos coletivos para a tutela do direito ao meio ambiente, do direito à informação ambiental e do direito à participação nas instâncias decisórias públicas ambientais. Ainda assim, ao dispor no art. 9º, § 4º, que os processos jurisdicionais devem ser *objetivos* e *équos*, a Convenção, indiretamente, acabou por tratar da imutabilidade das decisões judiciais proferidas, como fator de segurança jurídica.

De fato, conforme já mencionado linhas atrás, processos objetivos e équos, na orientação seguida pela Convenção de Aarhus, são aqueles em que se preservam as garantias processuais gerais do art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Entre as garantias do processo équo, reconhecidas pela jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos do Homem, está o direito de acesso a um tribunal, o qual, em virtude do princípio da segurança jurídica, pressupõe que a solução (definitiva) dada pelos juízes e tribunais a todo e qualquer litígio não seja passível de rediscussão ou revisão.[1348] Dessa forma, o direito de acesso a um tribunal, à luz da norma do art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, implica, como consectário lógico, a imunização dos efeitos das decisões judiciais definitivas contra novos questionamentos, alcançada com a formação da coisa julgada material.

Ressalve-se, porém, que o art. 6º, § 1º, da CEDH trata, essencialmente, do processo civil individual, em que a coisa julgada se restringe às partes da causa, e não do processo civil coletivo.[1349] Por essa razão, ficam carentes de disciplina adequada, na Convenção de Aarhus, as questões relativas à eficácia *erga omnes* da sentença e à imutabilidade, também

---

[1348]SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 287. A orientação em questão encontra-se nas decisões proferidas nos casos *Brumarescu, Sovtransavto c/ Ucrânia*, de 25.07.2002; *Rada c/ Romênia*, de 08.11.2007 e *SC Plastik ABC SA c/ Romênia*, de 07.02.2008.

[1349]VAN DROOGHENBROECK, Sébastien. Le droit à un recours effectif en matière environnementale au sens de la Convention européenne des Droits de l'Homme: développements récents et nouvelles attentes. In: LARSSEN, Christine; PALLEMAERTS, Marc. *L'accès à la justice en matière d'environnement*, cit., p. 263-264 e 281. Como esclarece o referido autor, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem preocupa-se, essencialmente, com a efetividade dos direitos e liberdades individuais, inclusive no tocante ao acesso à justiça. Daí por que a Corte Europeia dos Direitos do Homem não considera admissível, perante ela própria, a denominada "ação de interesse coletivo", com fundamento nos arts. 6º e 13 da Convenção, e nem exige das partes contratantes que o façam nas respectivas ordens jurídicas internas.

*erga omnes*, dos efeitos substanciais do julgado, bem como o problema da mutabilidade dos efeitos da sentença que julga improcedente o pedido por insuficiência de provas.

Consideradas as características do direito ao meio ambiente - difuso e indivisível - e a necessidade de o processo jurisdicional ambiental ser objetivo e équo, com a prevalência do princípio da segurança jurídica, pode-se cogitar de que, no sistema da Convenção de Aarhus, o regime da coisa julgada, no final das contas, se apresente *erga omnes*, tanto no caso de procedência do pedido, quanto no caso de improcedência.

Adotada uma tal orientação, a participação pública ambiental por intermédio do processo jurisdicional, se, por um lado, sai fortalecida, com a estabilização da tutela jurisdicional concedida em favor da sociedade, por outro lado, fica enfraquecida, ausente a possibilidade de renovação da demanda rejeitada, com prejuízo à garantia do direito de todos ao meio ambiente e das prerrogativas inerentes à própria participação.

## 2. Novos modelos nacionais de processos coletivos e a disciplina da coisa julgada

### 2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP adota, na essência, o modelo proposto pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, com a extensão subjetiva da coisa julgada (*secundum eventum litis* e *secundum probationem*) inserida entre os princípios da tutela jurisdicional coletiva (art. 2º, letra "s"), disposta de modo uniforme para a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo.[1350]

Nessa ordem de ideias, o Anteprojeto USP/IBDP, tal como o sistema brasileiro vigente e o Código Modelo ibero-americano, estabelece que "Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova" (art. 13, *caput*). Ademais, na esteira da orientação propugnada pelo Código Modelo do Instituto Ibero-

[1350]Arts. 13, 43 e 44 do Anteprojeto. A disciplina proposta para a matéria não alcança as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade.

Americano de Direito Processual, dispõe o Anteprojeto em questão que "Mesmo na hipótese de improcedência, fundada nas provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, no prazo de 2 (dois) anos contados do conhecimento geral da descoberta de prova nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea para mudar seu resultado" (art. 13, § 5º). Completa o sistema projetado, para o que ora importa mais de perto, a norma do art. 12, parágrafo único, segundo a qual "Na sentença de improcedência, o juiz deverá explicitar, no dispositivo, se rejeita a demanda por insuficiência de provas".

No ponto, deve ser ressaltada a restrição trazida pelo Anteprojeto USP/IBDP ao ajuizamento de nova e idêntica demanda coletiva na hipótese de improcedência do pedido, já anotada no exame de semelhante previsão do Código Modelo ibero-americano.[1351] Isso porque, com as normas dos arts. 12, parágrafo único, e 13, § 5º, a declaração judicial de que o julgamento de improcedência da demanda coletiva se dá por insuficiência de provas ou por ser o pedido infundado passa a determinar as condições exigidas para a renovação da demanda, as quais se apresentam diversas em uma hipótese e na outra.

Dessa forma, julgada improcedente a ação coletiva por insuficiência de provas, com declaração expressa a respeito, a repropositura de idêntica demanda, ausente a formação de coisa julgada material, poderá ocorrer com amparo em qualquer prova, superveniente ou não, independentemente de prazo. Já no caso de ação coletiva julgada improcedente por ser infundada, sujeita ao regime da coisa julgada *erga omnes*, a repropositura da demanda dependerá sempre da existência de prova nova superveniente e da observância do prazo de dois anos, contado da ciência da descoberta da nova prova.

Disso tudo resulta que, no modelo do Anteprojeto USP/IBDP, ao contrário do atual, não se mostra viável verificar, no momento do ajuizamento da segunda demanda, se a anterior, julgada improcedente por infundada, foi, na verdade, rejeitada por insuficiência de provas, à luz dos novos elementos de convicção apresentados, a fim de afastar a formação da coisa julgada e autorizar a repropositura da demanda, independentemente de prazo e com base em qualquer prova na primeira não produzida, superveniente ou não.[1352] Ou seja: no Anteprojeto considerado, a declaração constante da primeira sentença, de que o

[1351] Ver item n. 1.1 supra.
[1352] A esse respeito, confira-se a análise de GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 295.

pedido foi julgado improcedente por infundado, vincula o juiz da causa subsequente, de quem não se admite entendimento diverso.

Como se pode perceber, no sistema proposto, a declaração judicial de improcedência por ser o pedido infundado, ou a ausência de declaração expressa de que o pedido é julgado improcedente por insuficiência de provas, mesmo equivocadas, limitam a possibilidade de repetição da demanda, devido à imutabilidade dos efeitos da sentença proferida e à eficácia preclusiva da coisa julgada[1353], ficando a propositura da nova ação condicionada à superveniência de nova prova e ao cumprimento do prazo estabelecido.

Mas não é só. O Anteprojeto USP/IBDP, indo mais além até do que o Código Modelo ibero-americano, facultou igualmente ao *demandado*, no caso de julgamento de *procedência* do pedido formulado na demanda coletiva, a propositura de ação tendente à revisão do julgado, na eventualidade de descoberta de prova nova, superveniente, idônea a modificar o resultado do julgamento, observado, aqui também, o prazo de dois anos contado do conhecimento geral da prova reputada nova (art. 13, § 6º).

À evidência, ao assim disciplinar a matéria, o Anteprojeto USP/IBDP pretende, mesmo sob certas condições, tornar *revisáveis* as sentenças de procedência proferidas nas demandas coletivas, o que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro hoje vigente. Trata-se de patente retrocesso no regramento normativo do tema[1354], na medida em que, para ficar com o assunto de interesse deste trabalho, retira ou, no mínimo, reduz sensivelmente, a estabilidade de toda e qualquer tutela jurisdicional definitiva obtida pela sociedade na defesa do meio ambiente - e não apenas da tutela de precaução, antes analisada[1355] -, deixando menos efetivos os resultados do exercício da jurisdição alcançados com a participação judicial ambiental.

Finalmente, vale mencionar, ainda, que o Anteprojeto USP/IBDP, no art. 50, letra "b", propõe a alteração do art. 273 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos coletivos, com o fim de introduzir, no direito pátrio, o instituto da estabilização da tutela de urgência antecipada, desde que esta reste incontroversa após a

---

[1353]Conforme entendimento manifestado por Ada Pellegrini Grinover (*Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do Anteprojeto, cit., p. 930), com alusão, ainda, ao pensamento de Kazuo Watanabe.

[1354]No mesmo sentido, Antonio Gidi (*Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 296).

[1355]Ver, nesta Seção, o § 2º, item n. 1, supra.

instauração do contraditório. Nesse caso, a tutela antecipada obtida torna-se imutável, com autoridade de coisa julgada, independentemente de prolação da sentença final.[1356]

## 2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA

A disciplina da coisa julgada no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA apresenta-se menos sofisticada do que a do Anteprojeto USP/IBDP. De acordo com o disposto no art. 22, *caput*, aplicável indistintamente à ação popular, à ação civil pública e ao mandado de segurança coletivo[1357], "Nas ações coletivas a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, salvo quando o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas".

Assim, no Anteprojeto UERJ/UNESA, na hipótese de procedência da ação coletiva ou de improcedência por ser o pedido infundado, a sentença proferida adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, ficando obstada a rediscussão do julgado ou a renovação da demanda. Diversamente, na hipótese de improcedência do pedido por insuficiência de provas, a sentença não se torna imutável, abrindo-se a possibilidade de repropositura de idêntica demanda coletiva, amparada em nova prova.

É bem verdade que a norma ora comentada não é expressa no tocante à admissibilidade de propositura de nova demanda, com idêntico fundamento, por quaisquer dos legitimados ativos, no caso de julgamento de improcedência por insuficiência de provas, limitando-se a indicar a ausência pura e simples de formação de coisa julgada *erga omnes*. Contudo, como essa tem sido a sistemática adotada para os processos coletivos no Brasil, não resta dúvida de que, no modelo das universidades cariocas, a sentença de improcedência da demanda coletiva, na hipótese de insuficiência de provas, não adquire autoridade de coisa julgada, *erga omnes* ou *inter partes*. Reafirma-se, dessa maneira, no ponto, o sistema brasileiro vigente.

Por outro lado, influenciado, sem dúvida, pelo Anteprojeto USP/IBDP, o Anteprojeto UERJ/UNESA propõe a introdução de regra que altera significativamente o

---

[1356]GRINOVER, Ada Pellegrini. Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização, cit., p. 30 e ss.

[1357]Arts. 46 e 53 do Anteprojeto. A disciplina projetada não alcança, porém, as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade.

modelo atual. Com efeito, nos termos do art. 20, parágrafo único, do Anteprojeto, "Na sentença de improcedência, o juiz deverá explicitar, no dispositivo, se rejeita a demanda por insuficiência de provas".

Essa especificação do texto projetado tem como consequência, segundo se viu anteriormente[1358], tornar imprescindível declaração judicial expressa, na primeira demanda, de que o pedido é julgado improcedente por insuficiência de provas, a fim de viabilizar o ajuizamento de nova e idêntica demanda, amparada em novas provas. Assim, ausente referida declaração, o que se obtém é o julgamento de improcedência por ser a demanda infundada, insuscetível de autorizar a renovação do pedido em outra demanda coletiva, com base em nova prova.

Disso decorre que o juiz da segunda demanda coletiva fica impedido de considerar que o primeiro julgamento, no qual o pedido foi tido como infundado, se deu, na realidade, por insuficiência de provas, à luz dos novos elementos de convicção trazidos pelo demandante, ignorados pelo magistrado da demanda antecedente. A limitação do modelo proposto, sob o prisma da participação pública ambiental por intermédio do processo jurisdicional, é evidente, na medida em que, ao contrário do modelo atualmente em vigor, restringe a possibilidade de renovação da demanda coletiva ambiental julgada improcedente à hipótese em que houve declaração expressa de improcedência do pedido por insuficiência de provas.

Impõe-se destacar, por fim, que o Anteprojeto UERJ/UNESA mantém inalterada a solução do ordenamento jurídico vigente no tocante ao julgamento de procedência do pedido formulado na demanda coletiva, segundo a qual a sentença, em tal situação, adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*. Com isso, fica a tutela jurisdicional concedida em favor da sociedade imune a novos questionamentos, circunstância que, como visto, prestigia e fortalece a participação judicial ambiental.

### 2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal

O Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal, certamente inspirado no sistema proposto pelo Anteprojeto USP/IBDP, procura aprofundar e especificar as normas por este último previstas para o regramento da coisa julgada nos processos coletivos

[1358] Ver itens nºs 1.1 e 2.1 supra.

voltados à tutela de direitos difusos, válidas para a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo.[1359]

Efetivamente, o Projeto dispõe que "A sentença no processo coletivo fará coisa julgada *erga omnes*, independentemente da competência do órgão territorial prolator ou do domicílio dos interessados" (art. 32). Além disso, "Se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá ajuizar outra ação coletiva, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova" (art. 33). Por outro lado, "Na hipótese de sentença de improcedência, havendo suficiência de provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar ação revisional, com idêntico fundamento, no prazo de um ano contado do conhecimento geral da descoberta de prova técnica nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea para mudar seu resultado" (art. 38, *caput*), com idêntica faculdade "assegurada ao demandado da ação coletiva com pedido julgado procedente, caso em que a decisão terá efeitos *ex nunc*" (art. 38, § 1º). Neste último caso, ainda, para a admissibilidade da ação revisional posta à disposição do réu da demanda coletiva julgada procedente, deverá o interessado "depositar valor a ser arbitrado pelo juiz, que não será inferior a dez por cento do conteúdo econômico da demanda" (art. 38, § 2º).

Importante discriminar as diversas situações disciplinadas pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009.

A primeira delas é a da *ação coletiva cujo pedido foi julgado procedente*. Aqui, a sentença adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, sujeita, porém, a ser revista, mediante a propositura de ação revisional por parte do réu vencido, fundada em prova técnica nova, superveniente, idônea a alterar o resultado do julgamento. A admissibilidade da ação revisional, na espécie, subordina-se à observância do prazo de um ano contado do conhecimento geral da descoberta da prova técnica nova e ao depósito de valor a ser arbitrado pelo juiz, nunca inferior a 10% do conteúdo econômico da demanda.

A segunda situação é a da *ação coletiva julgada improcedente por ser infundada*, ou seja, da demanda coletiva rejeitada com base nas provas produzidas, consideradas suficientes para a resolução do mérito da causa. Nessa hipótese, a sentença também adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, abrindo-se, no entanto, uma vez mais, a possibilidade de revisão do julgado, por intermédio da propositura de ação revisional por

[1359]Arts. 32, 33, 38 e 67. Uma vez mais, tais normas não alcançam a disciplina da coisa julgada nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade.

quaisquer dos legitimados ativos, desde que amparada em prova técnica nova, superveniente, suscetível de levar a julgamento diverso do proferido na demanda rejeitada. A admissibilidade da ação revisional fica condicionada, por igual, à observância do prazo de um ano contado do conhecimento geral da prova técnica nova, excluída a exigência do depósito, pelo demandante que defende o interesse da sociedade, de quantia em dinheiro arbitrada pelo juiz.

A terceira situação a ser por fim considerada é a da *ação coletiva julgada improcedente por insuficiência de provas*. Aqui, a sentença proferida não adquire autoridade de coisa julgada, sequer *inter partes*, de sorte que qualquer legitimado ativo poderá ajuizar outra ação coletiva, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. Diversamente do que se passa com a ação coletiva rejeitada por infundada, na hipótese ora analisada autoriza-se a simples repropositura de idêntica demanda, independentemente de prazo, fundada em qualquer prova não produzida na demanda anterior, superveniente ou não, de natureza técnica ou não.

Sem dúvida nenhuma, está-se diante de modelo sofisticado para a regulamentação do instituto da coisa julgada nos processos coletivos destinados à tutela de direitos difusos em geral e do direito ao meio ambiente em especial, tema de interesse deste trabalho. Contudo, a sofisticação do modelo não esconde alguns inconvenientes da solução normativa apresentada, sob a ótica da participação pública ambiental.

Por um lado, o Projeto de Lei n. 5.139/2009, ao admitir a revisão do julgado de procedência da demanda coletiva, põe fim à estabilidade de toda e qualquer tutela jurisdicional concedida em favor da sociedade na área ambiental, permitindo aos demandados a propositura de ação revisional para rediscutir o acerto da decisão final proferida, coberta pela autoridade de coisa julgada. Observe-se que, mesmo subordinada ao preenchimento de determinadas condições ou de certos pressupostos, a admissibilidade da revisão do julgamento favorável à sociedade, por si só, já enfraquece a participação judicial ambiental, na medida em que retira toda a força que a imunização dos resultados do exercício da jurisdição atribui às iniciativas judiciais frutíferas e vencedoras de indivíduos e entes intermediários.

Por outro lado, o sistema arquitetado pelo Projeto do Governo Federal cristaliza a declaração judicial de improcedência por ser a demanda infundada, impedindo que o juiz da demanda coletiva subsequente verifique se a antecedente, apesar de ausência de menção

expressa, foi, na realidade, julgada improcedente por falta de provas, circunstância evidenciada posteriormente ao primeiro julgamento. Assim, ao contrário do que acontece no direito vigente, uma vez julgada a demanda coletiva improcedente por infundada, não mais se discute, no modelo projetado, tal pronunciamento judicial, o qual, devido à formação da coisa julgada material e à eficácia preclusiva da *res judicata*, somente poderá ser revisto pela via da propositura de ação revisional, em termos bastante restritos, vale dizer, a partir do descobrimento de prova *técnica* nova (não qualquer prova nova), superveniente aos fatos discutidos na primeira demanda, idônea a alterar o resultado do julgamento, dentro do prazo de um ano contado da ciência geral da nova prova.

Por essa razão, no modelo do Projeto de Lei n. 5.139/2009 passa a ser imprescindível declaração judicial expressa na sentença de que o julgamento se dá por insuficiência de provas, a fim de se autorizar a renovação da demanda de maneira ampla, ou seja, com amparo em qualquer prova não produzida na demanda anterior, superveniente ou não, de natureza técnica ou não, afastada a necessidade de observância de prazo. Ausente a referida declaração, o julgamento será tido como de improcedência por ser o pedido infundado, sobre o qual recai o manto da coisa julgada material, passível de revisão unicamente mediante o ajuizamento da ação revisional acima aludida.

Definitivamente, como é fácil de concluir, a rigidez do sistema projetado limita as hipóteses de renovação da demanda coletiva cujo pedido foi julgado improcedente e, a partir daí, o espaço de participação pública ambiental pela via do processo jurisdicional.

## 3. Síntese conclusiva a respeito da disciplina da coisa julgada nos novos modelos de processos coletivos ambientais

O tratamento conferido à coisa julgada nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do direito ao meio ambiente e dos demais direitos difusos, como vem de ser examinado, não traz o anunciado avanço no regramento da matéria, se comparado com a disciplina normativa atual do direito brasileiro e, sobretudo, se confrontado com as expectativas da sociedade no tocante à construção de um sistema processual capaz de assegurar o acesso efetivo e participativo à justiça.

Com efeito, passado o estágio inicial da consagração da coisa julgada *erga omnes* nas ações coletivas, exceção feita à hipótese de demandas julgadas improcedentes por

insuficiência de provas, era de se esperar, em atenção ao imperativo do acesso *participativo* à justiça em matéria ambiental, que os novos modelos de processos coletivos caminhassem na direção de um autêntico regime de coisa julgada *secundum eventum litis*, de acordo com o qual as sentenças de *procedência* adquiririam autoridade de coisa julgada *erga omnes*, enquanto as sentenças de *improcedência* não ficariam cobertas pela coisa julgada material, sequer *inter partes*.[1360] O desejável, assim, sob o prisma da participação pública ambiental, seria, de um lado, a estabilização da tutela jurisdicional ambiental concedida em benefício da sociedade - salvo, como visto, na hipótese da tutela de precaução -, com os resultados do exercício da jurisdição em prol da proteção do meio ambiente permanecendo imunes a novos questionamentos e a novas investidas judiciais, bem como, de outro lado, a não estabilização da tutela jurisdicional obtida pelo réu nas demandas ambientais julgadas improcedentes, as quais poderiam ser repropostas a qualquer momento, em termos mais adequados, por quaisquer dos legitimados ativos.

Não é essa, todavia, a tendência dos novos modelos acima estudados.

De uma maneira geral, entre aqueles que cuidaram expressamente do tema (Código Modelo ibero-americano, Anteprojetos de Lei USP/IBDP e UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal)[1361], verifica-se não apenas a manutenção, em linhas gerais, do regime vigente, preservadas a coisa julgada *erga omnes* para os casos de procedência da demanda coletiva e de improcedência por ser o pedido infundado e a não formação de coisa julgada material nas demandas rejeitadas por insuficiência de provas, como também o estabelecimento de uma maior rigidez nas hipóteses de julgamento de improcedência, em que só se admite a ampla possibilidade de repetição da demanda quando a sentença expressamente declare a rejeição do pedido por falta de provas. Fora desse quadro, ou não se admite a repropositura da demanda julgada improcedente (Anteprojeto UERJ/UNESA) ou se subordina o novo ajuizamento ao preenchimento de requisitos restritivos, como a observância de determinado prazo e a demonstração da existência de prova nova superveniente (Código Modelo ibero-americano e Anteprojeto USP/IBDP), por vezes somente de natureza técnica (Projeto de Lei n. 5.139/2009),

[1360] Tal regime era o preconizado por Vittorio Denti (Le azioni a tutela di interessi collettivi, cit., p. 549). Em sentido contrário, defendendo a adoção do regime da coisa julgada *erga omnes* para julgamentos de procedência e improcedência nas demandas coletivas, têm-se as doutrinas de Mauro Cappelletti (Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti allá giustizia civile, cit., p. 380) e, mais recentemente, de José Rogério Cruz e Tucci (*Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil*, cit., p. 153-154).

[1361] A Convenção de Aarhus, como visto, não trouxe regramento específico sobre o assunto.

inviabilizada, invariavelmente, a discussão, na segunda demanda, a respeito da ocorrência de julgamento por insuficiência de provas na primeira, apesar de não declarada tal circunstância ou afirmada a rejeição por ser o pedido infundado, à luz dos novos elementos de convicção apresentados.

Além disso, assiste-se a um movimento direcionado a diminuir a estabilidade das tutelas jurisdicionais concedidas em favor da proteção do meio ambiente e dos demais direitos difusos, expresso nas propostas trazidas pelo Anteprojeto USP/IBDP e pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal, com a abertura da possibilidade de revisão de todo e qualquer provimento final emitido em prol da preservação da qualidade ambiental, sobre o qual recaiu o manto da coisa julgada material, por iniciativa do réu vencido na demanda coletiva. Isso se dá a partir da propositura de ação revisional amparada em prova nova superveniente (Anteprojeto USP/IBDP), de natureza técnica (Projeto de Lei n. 5.139/2009), dentro do prazo de um (Projeto de Lei n. 5.139/2009) ou dois (Anteprojeto USP/IBDP) anos, contado do conhecimento da nova prova.

Parece claro, portanto, que as propostas resultantes dos novos modelos de processos coletivos, no concernente à coisa julgada, não só não reforçam como, ainda, acabam por enfraquecer a participação judicial ambiental admitida no direito vigente, ao restringir a renovação de demandas julgadas improcedentes e ao diminuir a estabilidade das tutelas jurisdicionais obtidas em benefício da proteção do meio ambiente. Tal orientação, porém, não pode prevalecer, em virtude do princípio da proibição de retrocesso, incidente em tema de participação pública ambiental pela via da jurisdição[1362], o qual, conforme já aludido, veda que legislação posterior reduza ou aniquile conquista legal anteriormente alcançada, ausente a previsão de alternativas suscetíveis de manter o nível de participação instituído.

[1362]Ver, nesta Segunda Parte, o Título I, Capítulo 1, item n. 2, supra.

# TÍTULO IV
# PROCESSO CIVIL E PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

A participação judicial ambiental já foi analisada, nos Títulos anteriores, sob a ótica da ação e da jurisdição. É chegado o momento de examiná-la, igualmente, sob o prisma do processo, derradeiro instituto fundamental do direito processual civil.

Aqui, importa considerar, em especial, a participação dos sujeitos da relação processual no desenrolar de todo o procedimento, ou seja, a participação *no* processo, tida como autêntica garantia da participação *pelo* processo coletivo ambiental. Conforme se verá, a participação no processo coletivo ambiental tem expressão destacada no contraditório, o qual se apresenta, por um lado, ampliado, para propiciar a participação de todos os portadores em juízo do direito ao meio ambiente, e, por outro lado, reforçado, para assegurar às partes litigantes e, notadamente, aos sujeitos legitimados para agir e intervir em defesa dos interesses da coletividade, permanente diálogo com o juiz, em vista de poderem influir sobre todas as decisões proferidas.

Além disso, discutir-se-á, também, a questão do custo do processo coletivo ambiental, como fator suscetível de facilitar ou dificultar a participação *no* e *pelo* processo civil na defesa do meio ambiente. Cuida-se, segundo se perceberá, de ponto reconhecidamente sensível do acesso participativo à justiça em matéria ambiental, que demanda disciplina adequada, sobretudo no tocante ao adiantamento das custas e despesas processuais, aos encargos finais da sucumbência e à imposição de sanções por eventual litigância de má-fé ou de cominações pecuniárias por perdas e danos decorrentes da atividade processual desenvolvida em prol da proteção do meio ambiente.

Ainda uma vez, todos esses temas serão tratados à luz do direito brasileiro vigente e dos novos modelos de processos coletivos, tanto internacionais - Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental - quanto nacionais - Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal.

# CAPÍTULO 1. A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL AMBIENTAL SOB O ENFOQUE DO PROCESSO

## 1. A participação *no* processo como garantia da participação *pelo* processo civil na defesa do meio ambiente

*Processo*, visto como categoria jurídica ou instituto fundamental do direito processual[1363], caracteriza-se, modernamente, na lição de Cândido Rangel Dinamarco[1364], por ser um *método de trabalho* referente ao exercício da jurisdição pelo juiz e dos poderes inerentes à ação e à defesa pelas partes litigantes. Trata-se, ainda na doutrina do jurista, de uma entidade complexa que abrange diversos atos interligados e coordenados ao objetivo de produzir a tutela jurisdicional e variadas situações jurídicas ativas e passivas que autorizam ou exigem a realização de referidos atos.[1365] O conjunto de atos do processo constitui o *procedimento*; o conjunto de situações jurídicas ativas e passivas, das quais decorrem, para os sujeitos do processo (juiz e partes), poderes, faculdades, direitos, deveres e ônus, configura a *relação jurídica processual*.[1366]

Importante observar que, nos modelos de Estados democráticos em geral, e no modelo do Estado Democrático-Participativo em especial, tal como consagrado no Brasil,

---

[1363]De acordo com Cândido Rangel Dinamarco, o vocábulo *processo* exprime três ideias diversas, mas muito próximas e intimamente entrelaçadas: (a) o processo como sistema de princípios e normas constitucionais e legais coordenados por uma ciência específica, ou seja, o processo compreendido como direito processual; (b) o processo como modelo imposto pelos princípios e normas, vale dizer, como método de trabalho; e (c) o processo como realidade fenomenológica da experiência dos juízes e das partes em relação a cada um dos conflitos entre pessoas ou grupos, concretamente trazidos à apreciação do Estado-juiz (*Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 23-25). Na análise a ser empreendida neste Capítulo cuidar-se-á, como indicado, do processo na sua segunda acepção, de método de trabalho referente ao exercício da jurisdição e dos poderes inerentes à ação e à defesa, isto é, do processo como instituto fundamental do direito processual.

[1364]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 295; *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 24.

[1365]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 25-26.

[1366]Sobre a concepção de processo como entidade complexa, integrada pelo procedimento e pela relação jurídica processual, ver LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 38-43; CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 71, 89 e 95-98; COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*, cit., p. 99-100; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 25-26; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, cit., p. 291; YARSHELL, Flávio Luiz. *Tutela jurisdicional*, cit., p. 166. Parte da doutrina, porém, exclui a relação jurídica processual da noção de processo (cf. FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di diritto processuale*. 8. ed. Padova: Cedam, 1996. p. 7-8, 82-84; BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, 1, cit., p. 376-385) ou critica a sua inclusão (cf. CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di diritto processuale civile*, cit., v. 1, p. 900-901; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*: teoria geral do processo, cit., v. 1, p. 396-401).

o processo deve ser eminentemente *participativo*. Isso no sentido de que incumbe ao processo contemplar, ao longo de todo o arco procedimental, intensa *participação* dos sujeitos da relação jurídica processual; não só daquele encarregado da manifestação da vontade estatal (o juiz), como também dos destinatários dos atos de poder praticados no desenrolar do procedimento (as partes). Só assim, com ampla possibilidade de participação das partes na formação do convencimento do órgão jurisdicional e na produção dos atos decisórios, associada à legalidade do procedimento, tem-se por legítimo o exercício da jurisdição pela via do processo.

Pertinente invocar, neste passo também, a doutrina de Cândido Rangel Dinamarco:

> Ao contrário dos atos negociais, que criam normas particulares *inter partes* e em princípio vinculam exclusivamente quem as criou (autonomia da vontade), os atos de poder projetam eficácia imperativa e inevitável sobre a esfera de direitos de pessoas diferentes daquelas que os realizam. Justamente porque imperativos e inevitáveis, não se originando da vontade dos destinatários nem dependendo do concurso dela, os efeitos dos atos de poder só se consideram democraticamente legítimos quando esses sujeitos hajam tido oportunidade de participar da sua formação (...).
> No sistema processual, ordinariamente as normas que instituem e regem os procedimentos são portadoras de suficientes oportunidades de participação em contraditório e esse é o fator que as legitima. Elas próprias não teriam legitimidade quando deixassem de oferecer reais oportunidades de participar. Por isso, é falsa a impressão de que a observância dos procedimentos estabelecidos em lei fosse em si mesma um fator de legitimação dos atos de poder (sentenças, ordem de entrega do bem na execução forçada). Em substância, o que legitima a outorga da tutela jurisdicional é a *participação* que o procedimento propiciou, em associação com a observância da legalidade inerente à garantia do *devido processo legal*. Um processo não será *justo e équo* quando os sujeitos não puderam participar adequadamente ou quando, por algum modo, haja o juiz avançado além de seus poderes ou transgredido regras inerentes à disciplina legal do processo (*due process of law*).[1367]

A participação de que se cuida, aqui, não é difícil de perceber, é a participação endoprocessual, ou seja, a participação que se realiza *no* processo, pelos sujeitos parciais da relação jurídica processual (as partes), durante o procedimento, como forma de influir nas mais diversas decisões proferidas pelo sujeito imparcial (o juiz). Embora não se

[1367]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 32. Ainda sobre a ideia de participação no procedimento como fator de legitimação do exercício da jurisdição no Estado Democrático de Direito, ver MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*: teoria geral do processo, cit., v. 1, p. 405-409; BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, 1, cit., p. 380; MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo civil moderno - 1*: parte geral e processo de conhecimento. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 36-38.

confunda com a participação *pelo* processo, a participação *no* processo com ela se relaciona intimamente, na medida em que sem participação no processo não se tem efetiva participação pelo processo.

No processo civil coletivo para a defesa dos direitos difusos, entre os quais se inclui, como reiteradamente afirmado, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a participação endoprocessual mostra-se igualmente importante, na condição de fator de legitimação da atuação do Estado-juiz e da outorga das tutelas jurisdicionais ambientais. Está-se diante de autêntica garantia da efetividade da participação pelo processo jurisdicional na defesa do meio ambiente. Uma vez mais, sem adequada participação *no* processo não se obtém verdadeira e efetiva participação *pelo* processo coletivo ambiental.

Anote-se, porém, que, sob a ótica da participação judicial ambiental, a participação no processo coletivo não é a de *todos* os destinatários diretos do exercício da jurisdição, como se dá, via de regra, no processo civil individual, dada a impossibilidade prática de reunir a totalidade dos cotitulares do direito ao meio ambiente - todos os membros da coletividade - no polo ativo da demanda. A participação no processo, a que ora se refere, é a dos sujeitos legitimados ativamente para a propositura da demanda coletiva ambiental, vale dizer, conforme o caso, dos indivíduos e entes intermediários intitulados à participação pública ambiental por intermédio do processo jurisdicional, bem como dos indivíduos e entes intermediários legitimados para intervir nos processos instaurados.[1368]

Do ponto de vista jurídico-processual, cumpre ressaltar, a participação no processo civil encontra expressão destacada no *contraditório*[1369], assegurado pela Constituição Federal e disciplinado por normas infraconstitucionais. De indiscutível relevância, na qualidade de elemento organizador da participação no processo coletivo ambiental, essencial à participação pelo processo civil coletivo em defesa do meio ambiente, o contraditório merece análise específica e destacada, à luz do direito brasileiro vigente e dos novos modelos de processos coletivos internacionais e nacionais.

---

[1368]A respeito da distinção entre a participação no processo civil individual e a participação no processo civil coletivo, ver GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: _____; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*, cit., p. 13.

[1369]MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*: teoria geral do processo, cit., v. 1, p. 407.

## 2. Contraditório: a essência da participação no processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente

### 2.1. Aspectos gerais

O contraditório, já o dizia Calamandrei[1370], constitui princípio fundamental, força motora e garantia suprema do processo civil moderno. Expressa ele, para o que ora importa, a especial posição das partes na relação processual, frente ao juiz, como sujeitos de direitos, poderes, faculdades, deveres e ônus.[1371] Por força do contraditório, as partes não se apresentam diante do juiz na condição de súditos, sobre os quais recaem apenas deveres a cumprir.[1372] Diversamente, sob a égide do princípio do contraditório, as partes têm também direitos a serem respeitados[1373], os quais convergem para a ideia de participação durante todo o desenrolar do procedimento.

Nesse sentido, o contraditório confere estrutura dialética ao processo.[1374] Essa estrutura, de acordo com Elio Fazzalari, consiste na participação dos destinatários do ato final na fase preparatória deste, na simétrica paridade de suas posições, na mútua implicação de suas atividades e na relevância delas para o autor do provimento, de modo que cada um dos contraditores possa exercitar um conjunto de escolhas, reações e controles, sofrendo os controles e as reações do outro, a serem levados em conta, necessariamente, pelo encarregado da emissão do ato final.[1375] Sem contraditório, na conhecida doutrina do referido autor, não há sequer processo, mas mero procedimento.[1376]

---

[1370]CALAMANDREI, Piero. *Processo e democrazia*: conferenze tenute alla facoltà di diritto dell'Univesità Nazionale del Messico. Padova: Cedam, 1954. p. 122.

[1371]CALAMANDREI, Piero. *Processo e democrazia*: conferenze tenute alla facoltà di diritto dell'Univesità Nazionale del Messico, cit., p. 122.

[1372]CALAMANDREI, Piero. *Processo e democrazia*: conferenze tenute alla facoltà di diritto dell'Univesità Nazionale del Messico, cit., p. 122.

[1373]CALAMANDREI, Piero. *Processo e democrazia*: conferenze tenute alla facoltà di diritto dell'Univesità Nazionale del Messico, cit., p. 122.

[1374]Sobre a dialeticidade como a característica mais preciosa e típica do processo moderno, ver, uma vez mais, CALAMANDREI, Piero. *Processo e democrazia*: conferenze tenute alla facoltà di diritto dell'Univesità Nazionale del Messico, cit., p. 124. Ainda: MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo civil moderno - 1*: parte geral e processo de conhecimento, cit., p. 60.

[1375]FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di diritto processuale*, cit., p. 83.

[1376]De acordo com a doutrina de Elio Fazzalari, há processo quando em uma ou mais fases do *iter* de formação de um ato é contemplada a participação não apenas do seu autor, mas também dos destinatários dos seus efeitos, *em contraditório*, de modo que estes possam desenvolver atividade que o autor do ato deva levar em conta e cujos resultados ele pode desatender, mas não ignorar. Onde estiver ausente o contraditório - isto é, a possibilidade de que este se realize - não haverá processo (*Istituzioni di diritto processuale*, cit., p. 83-84).

No Brasil, o contraditório está consagrado como *princípio constitucional* no art. 5º, LV, da Constituição Federal, segundo o qual "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes". Cuida-se, dessa forma, de princípio positivado no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Questão importante a ser examinada é a do significado da consagração constitucional do princípio do contraditório. Com efeito, impõe-se indagar se a positivação do contraditório na Constituição Federal significa a simples constitucionalização de um princípio geral já existente, com os mesmos contornos de que era dotado anteriormente, ou se, ao contrário, a sua inserção na Lei Maior, como um dos princípios constitucionais do processo civil, trouxe-lhe nova dimensão e alcance.[1377]

Na realidade, a consagração constitucional de determinados princípios que disciplinam o direito processual dá ao processo uma dimensão *política*, por implicar a projeção das características do próprio Estado sobre o sistema processual.[1378] Bem por isso, da observância dos princípios constitucionais do processo passa a depender a compatibilidade do sistema processual com a ordem político-constitucional do País.[1379]

No caso específico do princípio do contraditório, a sua constitucionalização trouxe uma inovação da maior relevância, pois fez com que o contraditório passasse de uma noção eminentemente *técnico-jurídica*, como a "ciência bilateral de atos e termos processuais e possibilidade de contrariá-los", na lição clássica de Joaquim Canuto Mendes de Almeida[1380], ou seja, aquela ideia de "bilateralidade da audiência", para uma noção verdadeiramente *política*, baseada na concepção de *participação*.[1381]

---

[1377]No direito italiano, autorizada doutrina sustenta que a norma do art. 24, alínea 2ª, da Constituição, de onde se extraía inicialmente o princípio do contraditório (hoje, há regra expressa no art. 111 da Constituição, introduzida pela lei constitucional n. 2, de 23.11.1999), não se limitou a constitucionalizar regra anteriormente prevista no art. 101 do Código de Processo Civil. Diversamente, a previsão constitucional do contraditório na Itália trouxe uma perspectiva nova: de mera inviolabilidade de um contraditório estático ou formal, no momento constitutivo inicial do processo, passou-se à exigência de consagração de formas adequadas de coparticipação ou de colaboração dinâmica das partes no curso de todo o processo, de tal maneira que lhes seja acordada, em bases paritárias, possibilidade efetiva de influir, com as próprias atividades de defesa, sobre a formação do convencimento do juiz e, consequentemente, sobre o *iter* formativo da decisão jurisdicional (cf. COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile,* cit., p. 70-71).

[1378]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 194.

[1379]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 197-198.

[1380]*Apud* DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil.* 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1993. p. 168, nota 11.

[1381]Como ensina Manuel Ortells Ramos, o princípio do contraditório "consiste en la efectiva posibilidad de que toda persona que se halle expuesta a ser afectada en su posición jurídica por una resolución judicial, pueda influir en el contenido de la misma, adquiriendo conocimiento de los materiales en que ha de

Segundo essa visão política do contraditório, o exercício da jurisdição só se legitima com a participação daqueles que deverão sofrer os resultados da atividade jurisdicional. Assim, quando se fala, em termos atuais, na bilateralidade da audiência para caracterizar o contraditório, está-se referindo a ela como mecanismo destinado a assegurar a participação dos sujeitos processuais parciais no resultado do exercício da jurisdição, de forma a permitir que estes últimos possam influir no convencimento do juiz.[1382]

A participação, portanto, evidencia-se no processo civil moderno como a verdadeira razão de ser e escopo do contraditório.[1383] O contraditório, então, segundo Nicolò Trocker, deixa de significar a mera *defesa* exercida pelas partes, entendida no sentido negativo de oposição ou resistência à atuação de outrem, para traduzir a ideia de *influência*, compreendida como o direito de influir ativamente no desenvolvimento e no resultado final do processo.[1384]

No processo coletivo ambiental, por certo, o contraditório apresenta a mesma importância, como garantia de participação, no procedimento, dos sujeitos legitimados à propositura das ações coletivas ambientais, inviabilizada, como visto, do ponto de vista prático, a participação de todos os indivíduos sobre os quais recairão os resultados do exercício da jurisdição. Mas, exatamente porque no processo coletivo ambiental deduzem-se pretensões que transcendem necessariamente as partes litigantes, para envolver a coletividade inteira, surge o problema do alargamento do contraditório, a fim de autorizar a participação no processo dos demais portadores do direito de todos ao meio ambiente.[1385]

Tal ampliação da possibilidade de participação no processo coletivo ambiental de outros sujeitos legitimados para agir e/ou para intervir mostra-se de grande relevância, como expediente tendente a evitar o risco de uma atuação deficiente do portador em juízo

---

fundarse, tomando postura respecto a los mismos y participando en la introducción en el proceso de esos materiales" (ORTELLS RAMOS, Manuel. *Introducción al derecho procesal*. Granada: Editorial Comares, 1999. p. 165).

[1382]COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, cit., p. 71; FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di diritto processuale*, cit., p. 83; DINAMARCO, Cândido Rangel. O princípio do contraditório e sua dupla destinação. In: _____. *Fundamentos do processo civil moderno,* cit., v. 1, p. 124-125; PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*. 6. ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2005. p. 161.

[1383]TROCKER, Nicolò. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano. Milano: Giuffrè, 1974. p. 371-372.

[1384]TROCKER, Nicolò. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano, cit., p. 371-372. No mesmo sentido, AMARAL, Jorge Augusto Pais de. *Direito processual civil*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2006. p. 176, com amparo, ainda, na doutrina de Lebre de Freitas.

[1385]A respeito da necessidade de alargamento do contraditório nos processos coletivos em geral, ver DENTI, Vittorio. Giustizia e partecipazione nella tutela dei nuovi diritti. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*, cit., p. 19-20.

do direito ao meio ambiente e as consequências indesejáveis da desproporção de forças frequentemente existente entre os degradadores da qualidade ambiental e os sujeitos que tomaram a iniciativa de propor a demanda.[1386] Dessa maneira, o contraditório no processo coletivo ambiental não se restringe às partes da relação jurídica processual; abrange, ainda, os demais portadores do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, legitimados para intervir na condição de litisconsortes, assistentes litisconsorciais e *amici curiae*, aos quais se deve abrir a possibilidade de tomarem parte na causa.

Cabe ressalvar, no entanto, que a referência à ampla e intensa participação no processo dos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental não significa o retorno à concepção liberal do processo como assunto restrito às partes. No processo do Estado Democrático-Participativo, ao contrário, o juiz tem também o seu papel na efetivação do contraditório que legitima o exercício da jurisdição. O que se afasta, apenas, são desvios autoritários do juiz capazes de acarretar a exclusão da simultânea participação dos litigantes no processo, os quais, devido a um excessivo "dirigismo judiciário", ficariam relegados à condição passiva de simples fontes de informações e esclarecimentos para a atividade de investigação e decisão do órgão jurisdicional.[1387]

Nessa linha de entendimento, resulta claro que a maior participação no processo coletivo ambiental dos legitimados para agir e intervir em juízo na defesa do meio ambiente não esconde a dupla destinação do princípio do contraditório.[1388] Como salientado por Cândido Rangel Dinamarco[1389], a garantia em questão, no processo civil individual e coletivo, implica não somente a instituição de meios para a participação dos litigantes no procedimento como, igualmente, a imposição ao juiz do dever de franquear às partes esses meios e de exercer ele próprio o contraditório. O contraditório apresenta-se, finalmente, em sua dupla destinação, como *direito das partes* e *dever do juiz*.[1390]

---

[1386]Ver, uma vez mais, no ponto, a doutrina de DENTI, Vittorio. Giustizia e partecipazione nella tutela dei nuovi diritti, cit., p. 20.
[1387]TROCKER, Nicolò. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano, cit., p. 391.
[1388]A expressão "dupla destinação do contraditório" é emprestada de Cândido Rangel Dinamarco (O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 124).
[1389]DINAMARCO, Cândido Rangel. O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 124 e ss.
[1390]DINAMARCO, Cândido Rangel. O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 124.

## 2.2. Contraditório: direito das partes no processo coletivo ambiental

O contraditório, como expressão da participação no processo coletivo ambiental, pressupõe um conjunto de atividades processuais a serem desenvolvidas pelas partes litigantes e, em especial, para ficar com o que aqui interessa mais de perto, pelos sujeitos legitimados para agir e para intervir na defesa do meio ambiente, no intuito de influir no resultado final do exercício da jurisdição no caso concreto. Para o desempenho dessas atividades, o sistema de direito processual coletivo confere aos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental uma ampla gama de direitos processuais, a serem exercidos desde o início e durante todo o desenrolar do procedimento.

Refere-se, aqui, mais precisamente, ao direito de formular pedidos, ao direito de apresentar alegações e ao direito de produzir as provas pertinentes à comprovação dos fatos alegados.[1391] Mas, também, ao direito de tomar conhecimento das alegações de fato e de direito da parte contrária e das provas pretendidas e produzidas por esta última, ao direito de ter ciência dos elementos fáticos e jurídicos trazidos aos autos por terceiros, pelo Ministério Público ou em decorrência da atividade oficiosa do juiz, e ao direito de discuti-los, todos, em juízo.[1392]

Nesses termos, a participação em contraditório no processo coletivo ambiental, como direito dos sujeitos a quem se atribui a legitimação para agir e para intervir em vista da proteção do meio ambiente, supõe que se permita a estes últimos deduzirem as suas razões de fato e de direito, oferecerem as suas provas, oporem-se às alegações do adversário, controlarem as provas deste, conhecerem e terem a possibilidade de se pronunciarem sobre toda alegação, peça, documento ou qualquer outro elemento de convicção carreado aos autos. Dito de outro modo, além de autorizar os sujeitos intitulados à participação judicial ambiental a apresentarem seus argumentos e suas provas e a

---

[1391]DINAMARCO, Cândido Rangel. O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 126-127. Segundo o autor, o contraditório posto à disposição das partes resolve-se, precisamente, na dinâmica do pedir-alegar-provar.

[1392]Em termos gerais, na matéria, COUCHEZ, Gérard. *Procédure civile*. 14. ed. Paris: Dalloz, 2006. p. 240-246; GUINCHARD, Serge; FERRAND, Frédérique. *Procédure civile*: droit interne et droit communautaire. 28. ed. Paris: Dalloz, 2006. p. 620-621, 630-634; GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procès équitable. 4. ed. Paris: Dalloz, 2007. p. 868-869; WIEDERKEHR, Georges. Le droit de la défense et le principe de la contradiction. In: D'AMBRA, Dominique; BENOÎT-ROHMER, Florence; GREWE, Constance (Coord.). *Procédure(s) et effectivité des droits.* Bruxelles: Bruylant, 2003. p. 162-164; SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 314-315 e 322.

discutirem os argumentos e as provas da parte contrária, o contraditório no processo coletivo ambiental exige que todo e qualquer elemento suscetível de influenciar a solução do litígio seja submetido à discussão do demandante e dos eventuais intervenientes.

Em tal ordem de ideias, não escapa ao contraditório, no processo coletivo ambiental, sequer o parecer contrário à pretensão inicial, apresentado pelo membro do Ministério Público que interveio no feito na condição de *custos legis*.

Recorde-se que, de acordo com o anteriormente mencionado, o Ministério Público, quando não ajuíza a demanda coletiva ambiental, intervém obrigatoriamente no processo correspondente como fiscal da lei, comprometido com a representação em juízo dos interesses da sociedade na proteção do meio ambiente. O Ministério Público, dessa maneira, na qualidade de parte secundária, não atua, propriamente, com imparcialidade em relação ao direito protegido por intermédio da ação coletiva ambiental, exceção feita, apenas, ao Procurador Geral da República nos processos de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos concernentes à temática ambiental. Diversamente, a atividade do *Parquet* no processo coletivo ambiental vincula-se à defesa do meio ambiente, de sorte que a sua intervenção, longe de ser desinteressada, destina-se a auxiliar o autor da demanda e, ao mesmo tempo, a controlar a atuação processual do demandante.[1393]

Tal peculiaridade da atividade ministerial não impede, é bem de ver, que o membro do Ministério Público oficiante como *custos legis* opine, ao final, pela improcedência do pedido formulado por outro legitimado ativo. Isto se dá, como visto[1394], não em razão de um suposto dever de imparcialidade do Promotor de Justiça, do Procurador de Justiça ou do Procurador da República interveniente, mas devido à ausência de interesse da sociedade, representada pelo órgão do Ministério Público no processo, a ser protegido, ou da ausência de lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, segundo o apurado ao longo do feito.

Observe-se, contudo, que, na medida em que o membro do Ministério Público se pronuncia, ao término da instrução em primeiro grau ou perante as instâncias superiores, no sentido da rejeição do pedido veiculado pela ação coletiva ambiental, o *Parquet* se torna, por assim dizer, adversário do autor da demanda e dos demais intervenientes

[1393]Sobre esses aspectos todos, ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 3, Seção II, item n. 4.1, supra.
[1394]Confira-se, a respeito, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 3, Seção II, item n. 4.1, supra.

postulantes da tutela jurisdicional em prol dos interesses da sociedade na proteção do meio ambiente. Daí por que se deve abrir ao autor da demanda coletiva ambiental e aos eventuais intervenientes - tanto nas hipóteses de ação popular, de ação civil pública e de mandado de segurança coletivo, quanto nos casos de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade - a oportunidade de conhecerem o teor do parecer do Ministério Público e de contrariá-lo, a fim de que se assegure ao máximo, antes do veredicto final, a ampla participação contraditória no processo dos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental.[1395]

No ponto, a regra tradicional do direito processual civil brasileiro, segundo a qual o órgão do Ministério Público fala por último no processo, após as manifestações das partes principais[1396], deve ceder diante da preeminência da garantia constitucional do contraditório.[1397] [1398]

## 2.3. Contraditório: dever do juiz no processo coletivo ambiental

Conforme adiantado linhas atrás, o contraditório, na sua feição moderna, não se refere apenas às partes do processo; concerne, igualmente, ao juiz. Este, de fato, tem importante papel a desempenhar na efetivação do contraditório no processo civil. Daí se

---

[1395]Adere-se, aqui, ao entendimento firmado na matéria pela Corte Europeia dos Direitos do Homem, no contexto do processo civil individual, a partir de decisão proferida em 30.10.1991 no caso *Borgers c/ Bélgica*. Segundo afirmado pela referida Corte, do ponto de vista das partes, a opinião manifestada pelo Ministério Público não pode ser tida como neutra. Isso porque, na medida em que o membro do Ministério Público se posiciona, no caso concreto, no sentido da concessão ou da rejeição da providência pleiteada, o *Parquet* se torna aliado ou adversário objetivo da parte. Assim, sob a ótica do contraditório, a partir do momento em que o MP apresenta conclusões desfavoráveis a um dos contendores, este passa a ter interesse certo em discuti-las antes do encerramento dos debates (cf. SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 314). A respeito do tema e a influência do posicionamento da Corte Europeia dos Direitos do Homem sobre o direito processual civil francês, vale conferir, também, COUCHEZ, Gérard. *Procédure civile*, cit., p. 246; GUINCHARD, Serge; FERRAND, Frédérique. *Procédure civile*: droit interne et droit communautaire, cit., p. 632-634; DEBBASCH, Charles; RICCI, Jean-Claude. *Contentieux administratif*. 8. ed. Paris: Dalloz, 2001. p. 483-484 (estes dois últimos com visão crítica a respeito). Registre-se, no ponto, que, no Brasil, a prática tem admitido o pronunciamento espontâneo das partes, após a apresentação de parecer pelo Ministério Público, a fim de confrontá-lo, sendo que, no direito francês, existe, inclusive, norma expressa no *Nouveau Code de Procédure Civile*, segundo a qual se permite à parte apresentar "notes en délibéré" (espécie de memoriais conhecidos do direito brasileiro), em vista de responder aos argumentos desenvolvidos pelo Ministério Público (art. 445).

[1396]Arts. 83, I, e 454 do CPC e arts. 8º e 19 da Lei n. 9.868/1999.

[1397]Art. 5º, LV, da CF.

[1398]Essa é, também, a conclusão de Serge Guinchard e Frédérique Ferrand, à luz da orientação estabelecida pela Corte Europeia dos Direitos do Homem, a qual, no entendimento dos processualistas em questão, termina por condenar, sob o prisma do contraditório, a regra que dá a palavra em último lugar ao Ministério Público (*Procédure civile*: droit interne et droit communautaire, cit., p. 632-633).

dizer que o juiz deve tanto *fazer observar* o contraditório no processo quanto *observar*, *ele mesmo*, o contraditório.[1399]

Essa concepção atualizada do contraditório é particularmente relevante se considerada a evolução recente do direito processual civil (individual e coletivo), em que se verifica aumento expressivo dos poderes do juiz, seja na direção do processo[1400], seja na instrução da causa[1401], seja, ainda, na adoção de providências para a efetivação concreta das decisões judiciais.[1402] [1403] Segundo se tem entendido, desse papel mais ativo e "forte" do juiz no processo civil deriva a exigência cada vez maior da observância do contraditório, para que as partes possam, efetivamente, influir nas decisões judiciais.[1404]

Sob esse prisma, então, há uma relação direta e necessária entre o aumento dos poderes do juiz no processo civil e a necessidade de garantir-se a observância do contraditório, da mesma forma que a efetividade do contraditório entre as partes supõe a ampliação da atividade *ex officio* do juiz no processo.[1405]

No processo coletivo ambiental, a situação não é diversa, dado que também nele se verifica intensa atividade *ex officio* do juiz, devido, notadamente, à indisponibilidade do direito protegido, com expressivo aumento dos poderes do magistrado na condução do feito, na instrução probatória e na concretização dos provimentos jurisdicionais.[1406] Bem

---

[1399]Trata-se de regra expressa no Código de Processo Civil francês (art. 16, alínea 1ª, do *Nouveau Code de Procédure Civile*: « Le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction ») e no Código de Processo Civil português (art. 3º, n. 3, do CPC: "O juiz deve observar e fazer cumprir, ao longo de todo o processo, o princípio do contraditório..."). Segundo Cândido Rangel Dinamarco, está-se diante de regra de aplicação universal, inclusive no Brasil (*Instituições de direito processual civil*, cit., v. 1, p. 220).

[1400]Arts. 125 e 262 do CPC.

[1401]Art. 130 do CPC.

[1402]Arts. 461, 461-A, 621, 632, 645, do CPC; arts. 11 e 12 da Lei n. 7.347/1985; art. 84 da Lei n. 8.078/1990.

[1403]Sobre todos esses aspectos, ver BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A função social do processo civil moderno e o papel do juiz e das partes na direção e na instrução do processo. In: _____. *Temas de direito processual*: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 51-56; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 228-237.

[1404]COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, cit., p. 73; CORNU, Gérard; FOYER, Jean. *Procédure civile*. 3. ed. Paris: PUF, 1996. p. 475; WIEDERKEHR, Georges. Le droit de la défense et le principe de la contradiction, cit., p. 166.

[1405]Sobre este último aspecto, do aumento dos poderes do juiz para garantia da realização do contraditório no processo civil, ver PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 219.

[1406]Como diz Ada Pellegrini Grinover, "Embora o aumento dos poderes do juiz seja, atualmente, visto como ponto alto do processo individual, a soma de poderes atribuídos ao juiz do processo coletivo é incomensuravelmente maior" (Direito processual coletivo, cit., p. 13). No mesmo sentido, MORELLO, Augusto M.; CAFFERATTA, Néstor A. (Procesos colectivos en la Ley General del Ambiente 25675, cit., p. 8-9). A doutrina nacional do processo coletivo em geral e do processo coletivo ambiental em especial não discrepa desse entendimento (cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*: conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 281-290; LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*, cit., p. 343-347; PUOLI, José Carlos Baptista. *Os poderes do juiz e as reformas do processo civil*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 74-84; OLIVEIRA, Swarai Cervone de.

por isso, em tal modalidade de processo coletivo, impõe-se, por igual, o reforço do contraditório.

Isso significa que no processo coletivo ambiental o juiz, uma vez mais, deve fazer observar o contraditório e observar, ele mesmo, o contraditório. Fazer observar o contraditório implica, para o juiz, assegurar a realização do contraditório entre as partes litigantes, de modo que cada um dos contendores possa amplamente exercer os seus direitos, os seus poderes e as suas faculdades processuais e reagir às atividades processuais desenvolvidas pelo outro, com pleno respeito à bilateralidade da audiência no curso do procedimento. Já observar o contraditório, como dever do juiz, tem o significado de impor ao órgão julgador a manutenção de permanente *diálogo* com as partes, a fim de propiciar a participação destas na formação do seu convencimento e na tomada das suas decisões.

De acordo com Cândido Rangel Dinamarco:

> O juiz participa em contraditório, também, pelo *diálogo*. A moderna ciência do processo afastou o irracional dogma segundo o qual o juiz que expressa seus pensamentos e sentimentos sobre a causa, durante o processo, estaria *prejulgando* e, portanto, afastando-se do cumprimento do dever de imparcialidade. A experiência mostra que ele não perde a eqüidistância entre as partes quando tenta *conciliá-las*, avançando prudentemente em considerações sobre a pretensão mesma ou a prova, quando as *esclarece* sobre a distribuição do ônus da prova ou quando as *adverte* da necessidade de provar melhor. Tais premissas estão presentes na instituição da *audiência preliminar* que a *Reforma* introduziu no procedimento ordinário brasileiro (CPC, art. 331), na qual o juiz tenta conciliar as partes e as alerta do ônus probatório a cargo de cada uma delas. Nem decai o juiz de sua dignidade quando, sentindo a existência de motivos para emitir de ofício uma decisão particularmente gravosa, antes chama as partes à manifestação sobre esse ponto (...).[1407]

---

*Poderes do juiz nas ações coletivas*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 48 e ss.; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 170-227 e *Processo civil ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 150-152; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizado. Efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário. In: _____. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Tutela dos interesses difusos e coletivos,* cit., p. 129; JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. O papel do Judiciário na proteção do meio ambiente.In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública após 20 anos*: efetividade e desafios. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 579-583; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 247-251).

[1407] DINAMARCO, Cândido Rangel. O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 135. No mesmo sentido, MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo civil moderno - 1*: parte geral e processo de conhecimento, cit., p. 61.

Registre-se, a propósito, que importante corrente doutrinária, liderada por Serge Guinchard[1408], alude ao *princípio do diálogo* como um dos novos princípios do direito processual emergentes no século XXI, ao lado dos princípios da lealdade e da celeridade. Esses novos princípios diretores do direito processual, comuns a todos os processos que se pretendem équos, traduzem, no final das contas, segundo se tem entendido, o anseio generalizado por uma autêntica democracia processual, inarredavelmente participativa.[1409]

Dessa maneira, no diálogo estabelecido com as partes, o juiz deve fazer com que os litigantes se exprimam em tempo útil e de forma exaustiva sobre todos os fatos pertinentes à controvérsia, esclareçam e complementem suas alegações, se estas se mostrarem dúbias ou insuficientes, discriminem as provas a serem produzidas e compreendam adequadamente a distribuição do ônus da prova no caso concreto e as considerações jurídicas suscetíveis de influenciar a solução do litígio.[1410] Ademais, vislumbrando a possibilidade de conhecimento de ofício de determinadas matérias ou de qualificação jurídica dos fatos da causa diversa daquela dada pelas partes, o juiz deve, também, por força do contraditório, provocar a manifestação dos interessados, antes de decidir[1411],

---

[1408]GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 1.034-1.035. O princípio do diálogo, na orientação proposta pelos referidos autores, abrange (a) o diálogo entre os tribunais, (b) o diálogo entre as partes e o juiz e (c) o diálogo entre as próprias partes. Chega-se, inclusive, a afirmar a emergência de um novo modelo de processo: o "processo dialógico" (GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel* : droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 1.045).

[1409]GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 1.034-1.035.

[1410]GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 900 e 1054. A visão destes autores tem inspiração na reforma do processo civil alemão de 27.07.2001, que, segundo informam, consagrou o princípio do "diálogo jurídico" entre o juiz e as partes, no quadro do direito constitucional de ser ouvido por um tribunal (art. 103, alínea 1ª, da Constituição alemã). No Brasil, como mencionado, é o entendimento manifestado por Cândido Rangel Dinamarco (O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 135).

[1411]Uma vez mais, o direito francês é expresso a respeito: art. 16, alínea 3ª, do *Nouveau Code de Procédure Civile* («il [le juge] ne peut fonder sa décision sur les moyens de droit qu'il a relevés d'office sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations») e art. R. 611-7, alínea 1ª, do *Code de Justice Administrative* («Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation du jugement ou, au Conseil d'État, la sous-section chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué»). Em doutrina, ver CORNU, Gérard; FOYER, Jean. *Procédure civile*, cit., p. 473-474; VINCENT, Jean; GUINCHARD, Serge. *Procédure civile*. 21. ed. Paris: Dalloz, 1987. p. 408-411; PERROT, Roger.

a fim de evitar a prolação de "sentenças surpresa".[1412]

Do ponto de vista da participação judicial ambiental, o diálogo do juiz com os sujeitos legitimados para agir e para intervir reveste-se da mais alta relevância, em face das inúmeras hipóteses de atuação *ex officio* do magistrado no processo coletivo voltado à defesa do meio ambiente.

Mencionem-se, a título ilustrativo, as questões relacionadas ao controle da legitimidade ativa de determinados sujeitos a quem se atribui a titularidade do poder de agir em juízo, com a necessidade de investigação do preenchimento de requisitos de representatividade adequada[1413]; à concessão de medidas de urgência diversas das solicitadas, pela aplicação do princípio da menor restrição possível[1414]; à imposição *ex officio* de providências capazes de assegurar o resultado prático equivalente ao do adimplemento de obrigações de fazer e não fazer determinadas no contexto das tutelas preventiva e reparatória e de meios executivos para a efetivação dos provimentos

---

*Institutions judiciaires*, cit., p. 462-465; COUCHEZ, Gérard. *Procédure civile*, cit., p. 243-244; GUINCHARD, Serge; FERRAND, Frédérique. *Procédure civile*: droit interne et droit communautaire, cit., p. 624; CHAPUS, René. *Droit du contentieux administratif*. 12. ed. Paris: Montchrestien, 2006. p. 821-824. Assim também o direito italiano (art. 183, alíneas 3ª e 4ª, do CPC - cf. RICCI, Edoardo F. Princípio do contraditório e questões que o juiz pode propor de ofício. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e constituição*: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 496; PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 220; COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, cit., p. 73-74), o direito português (art. 3º, n. 3, segunda parte, do CPC - cf. AMARAL, Jorge Augusto Pais de. *Direito processual civil*, cit., p. 175) e o direito alemão (§ 139, alínea 3ª, da ZPO - cf. GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 900). E não é outro, a propósito, o entendimento da Corte Europeia dos Direitos do Homem, manifestado em 18.12.2003 no caso *Skondrianos c/ Grécia* (cf. SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 323). Aqui, novamente, Cândido Rangel Dinamarco sustenta que tal orientação configura mandamento universal, aplicável igualmente no Brasil (O princípio do contraditório e sua dupla destinação, cit., p. 135). No mesmo sentido, ainda, José Roberto dos Santos Bedaque, embora reconheça que o entendimento prevalente entre os intérpretes do sistema processual é o de que matéria de ordem pública pode ser conhecida de ofício sem qualquer participação prévia das partes (Os elementos objetivos da demanda à luz do contraditório. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Causa de pedir e pedido no processo civil*: questões polêmicas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 38-42, esp. nota 62).

[1412]A expressão "sentença surpresa", que se pretende evitar com a observância do contraditório, nesses casos, é emprestada de COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, cit., p. 74. No mesmo sentido, AMARAL, Jorge Augusto Pais de. *Direito processual civil*, cit., p. 175, e, entre nós, MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo civil moderno - 1*: parte geral e processo de conhecimento, cit., p. 61.

[1413]Sobre o tema, ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 1, item n. 3, e Capítulo 3, Seção I, item n. 2.1, supra.

[1414]Ver, nesta Segunda Parte, o Título III, Capítulo 3, Seção I, § 2º, item n. 4, supra.

jurisdicionais correspondentes, frequentemente dissociados daqueles pleiteados[1415]; da requalificação jurídica dos fatos da causa, por força da regra *jura novit curia*.

Não há dúvida de que, nessas situações todas, o juiz pode/deve atuar de ofício, independentemente da prévia provocação de quem quer que seja, para reconhecer a ilegitimidade de parte ativa, para determinar providências provisórias, finais ou executivas distintas das pedidas e para dar nova qualificação jurídica aos fatos alegados pelos demandantes. No entanto, o que o juiz não pode fazer, antes de decidir a respeito, salvo hipóteses excepcionais[1416], é deixar de provocar a manifestação dos sujeitos que propuseram a demanda e daqueles que intervieram no processo, incluindo, por óbvio, o Ministério Público.

Como referido, o princípio do contraditório impõe que o julgador dialogue permanentemente com os sujeitos processuais diretamente interessados nas decisões a serem proferidas e colha o pronunciamento destes sobre as matérias em exame. Do contrário, o ativismo judicial no processo coletivo ambiental, reconhecidamente legítimo, transforma-se em autoritarismo judicial, evidentemente ilegítimo.

## 2.4. A comunicação processual como pressuposto da efetividade do contraditório no processo coletivo ambiental

Aspecto importante que merece exame particularizado na matéria é o da *comunicação processual* como pressuposto da efetividade do contraditório no processo coletivo ambiental. A comunicação processual constitui expediente técnico de ciência e informação dos atos e termos do processo, imprescindível à participação dos sujeitos

[1415]Art. 84, *caput*, e §§ 4º e 5º, da Lei n. 8.078/1990. No que se refere à tutela específica das obrigações de fazer e não fazer, admite-se, no direito brasileiro, tanto na fase de conhecimento quanto na fase de execução, que o juiz determine, em seu lugar, providências capazes de assegurar o resultado prático equivalente ao do adimplemento, resultando excepcionada a regra da correlação entre pedido inicial e sentença (cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *A reforma da reforma*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 227-228). De acordo com Luiz Guilherme Marinoni (*Técnica processual e tutela dos direitos*, cit., p. 136-137), a mitigação do princípio da congruência, no caso, atinge não só o objeto imediato do pedido (a natureza do provimento solicitado), como também o objeto mediato do pedido (o bem da vida pretendido, o fazer ou não fazer solicitado), e, ainda, o meio executivo invocado (multa diária ou periódica, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva).

[1416]Hipóteses excepcionais, na matéria, são aquelas caracterizadas pela urgência, em que não se recomenda a prévia manifestação dos demandantes e intervenientes, antes da adoção de providências provisórias, finais ou executivas diversas das solicitadas ou da requalificação jurídica dos fatos da causa. Ainda assim, ressalva-se, sempre, a necessidade de instauração do contraditório na sequência (contraditório diferido ou postergado).

parciais da relação processual no desenrolar do procedimento. Segundo se tem entendido, sem a devida informação não há autêntica participação em contraditório.

Como ensina Cândido Rangel Dinamarco:

> Comunicação processual é a *transmissão de informações sobre os atos do processo às pessoas sobre cujas esferas de direito atuarão os efeitos deste, eventualmente acompanhadas do comando a ter uma conduta positiva ou uma abstenção*. Ela é essencial à efetividade do princípio do contraditório, figurando como instrumento técnico-processual da *ciência* dos atos do processo, que é inerente a este; contraditório é participação e, sem o conhecimento dos atos do adversário ou dos pronunciamentos do juiz, a parte não saberia quando *reagir* a eles (...). Para ter efetiva oportunidade de reagir, é preciso que o sujeito seja informado do ato e, para dar-lhe esse conhecimento, atuam-se os meios de comunicação processual.[1417]

No processo coletivo ambiental, para além das modalidades tradicionais de comunicação de atos processuais, consistentes na citação e nas mais diversas intimações realizadas ao longo do procedimento, importa considerar, em especial, à luz de uma concepção alargada de contraditório[1418], a *comunicação da própria propositura da demanda* por um ou mais legitimados ativos, indispensável à abertura pretendida para a intervenção no feito dos demais legitimados para agir e/ou intervir.

Lembre-se que a intervenção de um ou mais indivíduos cotitulares do direito ao meio ambiente e/ou de um ou mais organismos representativos da sociedade, nos processos das ações coletivas ambientais, tem por escopo não apenas ampliar o espaço de participação pública em defesa do meio ambiente como também auxiliar na atuação do legitimado ativo que tomou a iniciativa de ingressar em juízo e, ainda, controlar a adequação da atuação deste último.[1419] Para tanto, é preciso que o maior número possível de indivíduos e entes legitimados para as ações coletivas ambientais seja tempestivamente informado do ajuizamento de uma determinada demanda. Só assim os sujeitos intitulados à participação judicial ambiental poderão intervir desde o início do procedimento e desenvolver, se o caso, intensa participação em contraditório.[1420]

---

[1417]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 505.

[1418]Ver, a propósito, item 2.1 supra.

[1419]Ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 1, item n. 4, Capítulo 2, Seção I, item n.3, e Capítulo 3, Seção I, item n. 3, supra.

[1420]No mesmo sentido, MAURINO, Gustavo; NINO, Ezequiel; SIGAL, Martín. *Las acciones colectivas*: análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado, cit., p. 264.

A comunicação da propositura da demanda, desse modo, dá publicidade ao processo coletivo ambiental, permite e incentiva a participação judicial ambiental e constitui mecanismo de facilitação do controle da atuação do portador em juízo do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.[1421] Afinal de contas, como anota Antonio Gidi, de pouco ou nada adianta o reconhecimento da legitimidade de indivíduos e entes intermediários para intervir no processo coletivo instaurado, se estes não têm informação suficiente e adequada sobre a existência da demanda.[1422]

Ressalve-se, no entanto, que, apesar da sua indiscutível relevância, a comunicação pública do ajuizamento das demandas coletivas ambientais não dispõe de regramento detalhado e preciso no direito brasileiro vigente.

No âmbito da ação civil pública, a norma incidente é a do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), aplicável à tutela dos demais direitos metaindividuais não concernentes às relações de consumo em virtude do disposto no art. 21 da Lei n. 7.347/1985. De acordo com o referido dispositivo legal, em versão adaptada à tutela do meio ambiente, proposta a ação coletiva ambiental, impõe-se a publicação de edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do meio ambiente.[1423]

Embora se trate de norma específica às ações coletivas para a defesa de direitos individuais homogêneos[1424], nada impede a sua aplicação, também, às ações para a tutela de direitos difusos, como as ações coletivas ambientais. A mesma razão que justifica a divulgação pública da propositura das demandas coletivas voltadas à proteção de direitos individuais homogêneos dos lesados por atos de poluição e degradação ambiental - viabilizar a intervenção no processo dos interessados na condição de litisconsortes -

---

[1421]Esse o entendimento de Antonio Gidi em relação aos processos coletivos em geral (*A* class action *como instrumento de tutela coletiva dos direitos*: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 213 e 235).

[1422]GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 65.

[1423]Na Colômbia, a Lei n. 472/1998, no título concernente às ações populares voltadas à defesa, entre outros direitos coletivos, do meio ambiente, estabelece que os membros da comunidade poderão ser informados da propositura e da admissão da demanda por intermédio dos meios de comunicação de massa ou de qualquer mecanismo eficaz, tendo em vista os eventuais beneficiários do provimento postulado, podendo o juiz, para tanto, utilizar, simultaneamente, diversos meios de comunicação (art. 21).

[1424]O art. 94 mencionado está inserido no capítulo do Código de Defesa do Consumidor relativo às ações coletivas para a tutela de direitos individuais homogêneos.

autoriza, por igual, a ampla publicidade das demandas coletivas destinadas à preservação da qualidade ambiental em si mesma considerada, como direito difuso.

No âmbito da ação popular, vale invocar a regra do art. 9º da Lei n. 4.717/1965, a qual estabelece que, se o autor popular desistir da ação ou der causa à extinção do processo sem resolução do mérito, serão publicados editais por três vezes no órgão oficial, ficando assegurado a qualquer outro cidadão e ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 dias contado da última publicação, promover o prosseguimento do feito. Trata-se, aqui, como se pode notar, de regra diversa, relativa à publicidade de ato ou fato ocorrido já no desenrolar do procedimento e não de norma relacionada à comunicação pública do ajuizamento da demanda propriamente dita.

A situação muda de figura no contexto do mandado de segurança coletivo (Lei n. 12.016/2009) e das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade (Lei n. 9.868/1999). Isso porque o legislador brasileiro, ao tratar dos respectivos processos, silenciou a respeito da ampla comunicação da propositura das demandas e dos demais atos processuais.

De toda sorte, tendo em vista o entrelaçamento existente entre as normas que compõem o sistema de direito processual coletivo brasileiro[1425], não parece despropositado sustentar que nos processos de *todas* as ações coletivas ambientais - ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade -, têm cabimento a publicação de edital no órgão oficial e a comunicação aos órgãos de proteção do meio ambiente, para fins de divulgação e conhecimento públicos do ajuizamento da demanda, como forma de viabilizar a intervenção de indivíduos e entes intermediários legitimados para agir e/ou intervir, na condição, conforme o caso, de litisconsortes, assistentes litisconsorciais ou *amici curiae*.[1426]

Da mesma forma, em todos os processos coletivos ambientais, há que se admitir a publicação de editais, na hipótese de o autor desistir da demanda ou adotar conduta comissiva ou omissiva capaz de acarretar a extinção do feito sem resolução do mérito, com

[1425]Ver, nesta Segunda Parte, o Título I, Capítulo 1, item n. 3, supra.

[1426]Variam as modalidades de intervenção, em função do instrumento processual considerado. Como regra, a intervenção na condição de litisconsorte e/ou assistente litisconsorcial se dá na ação popular, na ação civil pública e no mandado de segurança coletivo. Já a intervenção na qualidade de *amicus curiae* tem lugar na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade. A respeito, ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 1, item n. 4, Capítulo 2, Seção I, item n. 3 e Capítulo 3, Seção I, item n. 3, supra.

o fim de abrir a possibilidade, não só ao Ministério Público, como igualmente aos outros legitimados, de prosseguir no processo até seus ulteriores termos.[1427]

Em suma, por força do disposto no art. 94 da Lei n. 8.078/1990 e no art. 9º da Lei n. 4.717/1965, devem ser determinadas, nos processos de todas as ações coletivas ambientais, por um lado, a publicação de edital no diário oficial e a comunicação aos órgãos de proteção do meio ambiente do ajuizamento da demanda, e, por outro lado, a publicação de editais, uma vez mais na imprensa oficial, a respeito da desistência da demanda proposta pelo legitimado ativo ou da prática de ato ou omissão por parte deste que leve à extinção do processo sem resolução do mérito. No primeiro caso, o objetivo da publicação do edital é dar publicidade do ajuizamento da demanda coletiva ambiental, em vista da intervenção no processo dos demais sujeitos legitimados para agir e/ou para intervir. No segundo caso, o objetivo da publicação é a ciência pública de ato ou fato suscetível de levar à extinção do processo coletivo ambiental, no intuito de permitir a intervenção dos demais indivíduos ou entes intermediários legitimados para dar seguimento ao feito.

Anote-se, porém, que, embora mais favorável à efetividade do contraditório no processo coletivo ambiental, essa visão ampliada da comunicação processual, passível de ser adotada na matéria a partir da interpretação sistemática do conjunto de normas integrantes do direito processual coletivo vigente, não tem o condão de esconder a reduzida eficiência do modelo nacional de informação de demandas ambientais ao público em geral.

De fato, a concentração da comunicação pública da propositura da demanda coletiva e dos atos e omissões processuais capazes de acarretar a extinção do processo nos órgãos oficiais de imprensa não é, com certeza, a solução mais adequada para garantir a real ciência por parte dos sujeitos legitimados a intervir nos processos coletivos ambientais. Sabe-se, perfeitamente, que o diário oficial - mesmo na sua versão eletrônica - não é jornal de leitura regular por parte da população, nem de consulta rotineira pelas organizações não governamentais ambientalistas. Por essa razão, na prática, a presunção legal de conhecimento resultante das informações divulgadas por esse meio significará,

[1427]Nessa hipótese, a providência tem maior pertinência nos processos da ação popular, da ação civil pública e no mandado de segurança coletivo. Nos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, a situação é diversa, desde que neles não se admite a desistência da demanda (arts. 5º e 16 da Lei n. 9.868/1999) e é menos frequente a ocorrência de condutas capazes de levar à extinção do processo sem exame final quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma.

quase sempre, ao menos para os destinatários diversos dos entes estatais independentes[1428], a impossibilidade de efetiva intervenção.[1429]

Na realidade, em face das características do modelo em vigor no Brasil, restará confiar, fundamentalmente, na divulgação proporcionada pela comunicação do ajuizamento das demandas aos órgãos ambientais, os quais, para a informação do público, poderão recorrer aos meios de comunicação social. Ainda assim, não se cuidando de dever imposto pela lei[1430], a providência em questão ficará na dependência da boa vontade ou da avaliação de oportunidade e conveniência dos órgãos de defesa do meio ambiente, em função, notadamente, dos recursos de que dispuserem para o custeio da veiculação de mensagens e anúncios na grande imprensa. Isso sem contar o evidente desinteresse que haverá nas hipóteses de demandas ambientais propostas em face do próprio Estado e de seus órgãos ou agentes.

Como alternativa, pode-se imaginar que os juízes, ao despacharem as petições iniciais das ações coletivas ambientais, determinem uma mais ampla divulgação das demandas ajuizadas, por meio da notificação postal, via ofício judicial, de organizações não governamentais e institutos de pesquisa reconhecidamente devotados à causa ambiental, ou de instituições sociais secundárias como a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil, com a solicitação, ainda, a tais entes, de repasse das informações ao mais largo espectro possível de pessoas. De qualquer modo, estar-se-á frente a iniciativas isoladas, dependentes muito mais da sensibilidade individual de cada magistrado nas situações concretas, insuscetíveis de representar, ausente lei que as imponha como providência obrigatória, a institucionalização de uma comunicação processual mais alargada e eficiente.

Outro ponto a ser analisado, ainda pertinente ao assunto ora em discussão, é o da comunicação da designação de *audiências públicas* nos processos de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos relativos à matéria ambiental, na forma

---

[1428]Os entes estatais independentes - Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil -, como sabido, estão habituados, na sua atuação quotidiana, à consulta do Diário Oficial.

[1429]TROCKER, Nicolò. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano, cit., p. 479. No mesmo sentido, GIDI, Antonio (*A* class action *como instrumento de tutela coletiva dos direitos*: as ações coletivas em uma perspectiva comparada, cit., p. 239; *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 63).

[1430]GIDI, Antonio. *A* class action *como instrumento de tutela coletiva dos direitos*: as ações coletivas em uma perspectiva comparada, cit., p. 240.

estabelecida pelo art. 154, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

A realização de audiências públicas nos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, conforme mencionado[1431], constitui mecanismo por meio do qual indivíduos e representantes de entes intermediários com experiência e autoridade na matéria são ouvidos sobre questões controvertidas ou altamente polêmicas, de ordem fática e eventualmente jurídica, a fim de que a Corte Suprema possa melhor instruir os processos e julgar as causas. A participação dos interessados nas audiências públicas, como igualmente referido, subordina-se a seleção feita pelo Ministro relator do processo, apta a identificar os sujeitos que poderão se pronunciar nas reuniões.

Ocorre que, para que os membros do público possam manifestar interesse em tomar parte dos aludidos atos processuais e ser selecionados pelo Ministro presidente da audiência, impõe-se, evidentemente, regular e tempestiva comunicação da realização das audiências públicas. Não por outra razão, o inciso I do parágrafo único do art. 154 do RISTF estabelece a necessidade de *ampla divulgação* das convocações de audiências públicas nos casos concretos.

Contudo, à falta de definição precisa do que venha a ser a "ampla" divulgação da designação de uma audiência pública, o Supremo Tribunal Federal, na prática, tem se limitado a determinar a publicação de edital de convocação e a enviar convites a determinadas pessoas (autoridades, representantes de entidades e instituições públicas ou privadas) previamente tidas como habilitadas a participar.[1432]

A insuficiência da publicação de editais nos órgãos oficiais de imprensa, como modalidade de comunicação processual, já foi ressaltada acima, valendo insistir na assertiva de que são raras as pessoas comuns que têm acesso a esse tipo de publicação oficial. O mesmo pode ser dito, agora, da inserção dos editais na internet, pela via do portal do STF. Assim, a divulgação das designações das audiências públicas por intermédio de editais leva, inevitavelmente, a que poucos indivíduos e representantes de organizações não governamentais ambientalistas possam, efetivamente, manifestar interesse em participar dos atos.

---

[1431]Ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 1, item n. 4, supra.

[1432]Ver, a respeito, o Portal do Supremo Tribunal Federal na internet (http://www.stf.jus.br), acessando os itens *processos* e *audiências públicas*.

No final das contas, como se percebe facilmente, tudo fica sob o comando e o controle absoluto do Ministro relator das ADIs e das ADCs, a quem se atribui, desde o início, o poder de restringir a divulgação das audiências públicas e de pré-selecionar os participantes. Com isso, chega-se a uma sensível redução do espectro de sujeitos que poderiam ser ouvidos nas audiências designadas, em detrimento da realização de um contraditório verdadeiramente ampliado, nos moldes pretendidos para a generalidade dos processos coletivos ambientais.

## 2.5. Contraditório e celeridade no processo coletivo ambiental

A concepção de contraditório, descrita nos itens antecedentes, em que a garantia em questão se apresenta *ampliada*, para permitir e estimular a intervenção de sujeitos legitimados que não tomaram a iniciativa de ajuizar a demanda, e *reforçada*, para ensejar intensa e permanente participação das partes litigantes no desenrolar do procedimento, até mesmo em relação a matérias tradicionalmente reservadas à atividade *ex officio* do juiz e ao campo de atuação próprio do Ministério Público como *custos legis*, traz à tona, como parece claro, um importante questionamento, concernente à celeridade esperada do processo civil em geral e do processo coletivo ambiental em especial. Isso porque a observância do contraditório, com a amplitude e o rigor preconizados, acarretará, inevitavelmente, uma maior demora na tomada de decisões pelo juiz e no julgamento final das causas ambientais.[1433]

Efetivamente, o alargamento do contraditório, com a comunicação pública do ajuizamento das demandas coletivas ambientais e dos atos e omissões capazes de levar à extinção dos processos sem resolução do mérito, motivado pela necessidade de propiciar a participação nos processos coletivos ambientais de ampla gama de indivíduos e entes legitimados para agir e/ou intervir, tende a tornar o procedimento mais longo e sujeito a incidentes processuais, sobretudo na eventualidade de requerimentos de intervenção dos

[1433]Nesse sentido, no tocante ao processo civil em geral, Manuel Ortells Ramos refere-se à tensão existente entre o respeito ao princípio do contraditório e o funcionamento ágil do processo (*Introducción al derecho procesal*, cit., p. 167). De igual modo, Serge Guinchard, Constantin S. Delicostopoulos, Ioannis S. Delicostopoulos, Mélina Douchy-Oudot, Frédérique Ferrand, Xavier Lagarde, Véronique Magnier, Hélène Ruiz Fabri, Laurence Sinopoli e Jean-Marc Sorel reconhecem que a observância do contraditório, com tal amplitude, pode entrar em conflito com a exigência de rapidez do processo (*Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 901).

sujeitos habilitados legalmente a participar e seus respectivos deferimentos ou indeferimentos.[1434]

Da mesma maneira, se o juiz tiver de provocar, sempre, nos processos coletivos ambientais, a manifestação dos demandantes sobre o parecer contrário apresentado ao final pelo Ministério Público, sobre as matérias que, ele próprio magistrado, pode conhecer de ofício ou sobre a nova qualificação jurídica que ele pretenda dar aos fatos da causa, a consequência inevitável, também aqui, será um maior atraso na prolação das decisões judiciais, seja em função do diálogo estabelecido, seja em virtude das impugnações que porventura sobrevenham.

Nunca é demais lembrar, a propósito, a justa preocupação que existe, no presente, com os temas da celeridade e da duração razoável do processo, estas erigidas, igualmente, em princípios constitucionais do processo civil (art. 5º, LXXVIII, da CF), com evidente aplicação ao processo coletivo ambiental. Daí por que compreensíveis os temores que possam ser manifestados em relação a um suposto excesso de contraditório na matéria.[1435]

Entretanto, não se pode desconsiderar que, além de princípio fundamental do direito processual, igualmente positivado na Constituição Federal (art. 5º, LV), o contraditório é, acima de tudo, expressão da participação democrática *no* processo coletivo ambiental, reconhecida como verdadeira garantia da participação *pelo* processo jurisdicional na defesa do meio ambiente. Bem por isso, deve ser observado de forma ampla e reforçada, a fim de que se assegure aos indivíduos e entes intermediários legitimados para agir e para intervir nas causas ambientais a plena possibilidade de participarem do início ao fim do procedimento e de influírem diretamente na formação e na produção de todos os atos decisórios do processo.[1436]

---

[1434]Recorde-se que os pleitos de intervenção dos colegitimados para agir ou dos legitimados para intervir podem ser indeferidos pelo magistrado se a intervenção pretendida não trouxer benefício concreto para o bom andamento do feito ou ocasionar tumulto processual (cf., nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 2, Seção II, item n. 1.2, e Capítulo 3, Seção II, item n. 1.2, supra).

[1435]No direito francês, onde a exigência do contraditório, como visto, é particularmente rigorosa, os juízes, segundo os comentadores da matéria, têm reclamado daquilo que denominam de um verdadeiro "terrorismo" do contraditório, com a ameaça permanente de decretação de nulidades processuais, pelo não cumprimento exaustivo da bilateralidade da audiência no curso do procedimento (cf. CORNU, Gérard; FOYER, Jean. *Procédure civile*, cit., p. 475). No contexto do contencioso administrativo francês, René Chapus menciona que a obrigação de provocar o contraditório em relação às matérias apreciadas de ofício pelo juiz, lamentavelmente, é suscetível de complicar e retardar o desenvolvimento do processo, chegando a considerar compreensível que essa obrigação seja, tanto quanto possível, interpretada estritamente (*Droit du contentieux administratif*, cit., p. 824).

[1436]Ainda tomando como parâmetro de comparação o direito francês, impõe-se anotar que a doutrina francesa do direito processual civil, de maneira geral, não tem admitido exceções à necessidade de provocar o

Disso tudo se extrai que, sob a ótica do acesso *participativo* à justiça em matéria ambiental, o anseio por um processo coletivo ambiental ágil e célere não pode se sobrepor à garantia da ampla e efetiva participação em contraditório.

## 2.6. Síntese conclusiva a respeito do contraditório no processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente

O exame que vem de ser realizado evidencia que, no direito brasileiro vigente, o contraditório constitui expressão da participação *no* processo coletivo ambiental, imprescindível à participação *pelo* processo civil na proteção do meio ambiente. Nessa concepção, como se teve a ocasião de salientar, o contraditório apresenta-se *ampliado* e *reforçado*.

Com efeito, no processo coletivo ambiental, o contraditório experimenta sensível alargamento, na medida em que ele organiza e assegura a participação no curso do procedimento não só dos sujeitos titulares do poder de agir em juízo que propuseram a demanda coletiva ambiental como, também, dos demais portadores do direito ao meio ambiente, legitimados para intervir nos processos instaurados. Tal se dá, fundamentalmente, em razão de as pretensões deduzidas por intermédio das demandas coletivas ambientais transcenderem, necessariamente, as partes litigantes e abrangerem a totalidade do corpo social, circunstância que motiva a abertura de maior espaço de participação no processo de outros sujeitos legitimados para agir e/ou intervir, com o fim de auxiliar e controlar a atividade processual desenvolvida por aquele ou por aqueles que tomaram a iniciativa de ajuizar a demanda.

Além disso, à semelhança do que se passa no processo civil individual, no processo coletivo ambiental o contraditório encontra-se, também, reforçado, devido à sua dupla destinação, como *direito das partes* e *dever do juiz*.

---

contraditório em relação às matérias passíveis de conhecimento *ex officio*, reconhecendo como possível, apenas, certa moderação na sua exigência, quando esta, em função das circunstâncias da espécie, levar a resultados manifestamente iníquos (CORNU, Gérard; FOYER, Jean. *Procédure civile*, cit., p. 475). Da mesma forma, a Corte Europeia dos Direitos do Homem, ao analisar o direito das partes de terem ciência de toda peça ou manifestação apresentada ao juiz e de discuti-la, já decidiu que os objetivos de economia e celeridade processuais, embora tidos como de grande importância, não podem levar a que se desconsidere um princípio tão fundamental quanto o do direito a um procedimento contraditório (caso *Nideröst-Huber c/ Suíça*, de 18.02.1997 - cf. SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 314-315 e 322).

Como direito das partes e, especialmente, dos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental, o contraditório supõe que os indivíduos e entes intermediários legitimados para agir e/ou intervir possam apresentar os seus argumentos e as suas provas, discutir os argumentos e as provas da parte contrária e pronunciar-se sobre todo e qualquer elemento de convicção suscetível de influenciar a solução do litígio. Referido direito, como visto, inclui até mesmo a possibilidade de manifestação, em qualquer grau de jurisdição, sobre o parecer contrário apresentado pelo membro do Ministério Público interveniente na condição de *custos legis*, antes da decisão final a ser proferida, restando, no ponto, excepcionada a regra tradicional do direito brasileiro, segundo a qual o *Parquet* deve sempre falar em último lugar.

Já como dever do juiz no processo coletivo ambiental, a garantia em questão impõe ao magistrado *fazer observar* o contraditório, isto é, assegurar a realização do contraditório entre os litigantes, a fim de que cada um dos contendores possa exercer os seus direitos, poderes e faculdades processuais e reagir à atuação processual do outro, e, ainda, *observar ele mesmo* o contraditório, com a manutenção de permanente diálogo com as partes, no intuito de propiciar a participação destas na formação do seu convencimento e na tomada das suas decisões. Nesta última hipótese, o dever imposto ao juiz de observar, ele próprio, o contraditório chega ao ponto de levar o magistrado a provocar o contraditório em relação a todas as questões e a todas as providências passíveis de conhecimento e determinação *ex officio*, inclusive nos casos em que pretenda dar aos fatos da causa qualificação jurídica diversa daquela atribuída pelas partes.

Indiscutível, portanto, a importância acordada ao contraditório no processo coletivo ambiental brasileiro, na sua versão alargada e reforçada, como fator de participação judicial ambiental, no processo e pelo processo, cuja observância não pode ser relegada a questão de importância secundária, nem mesmo frente ao anseio atual de celeridade processual.

Anote-se, porém, que pressuposto da efetividade do contraditório no processo coletivo voltado à proteção do meio ambiente, sem a qual este não se realiza em sua inteireza e completude, é a *comunicação processual*, tanto dos atos e termos do processo, quanto da própria propositura da demanda, a fim de viabilizar a intervenção dos legitimados para agir e/ou para intervir. À evidência, como se acredita ter demonstrado, sem publicidade e informação adequadas dos atos processuais e do ajuizamento das

demandas coletivas ambientais, não se tem efetiva e ampla participação no processo coletivo em defesa do meio ambiente, na forma desejada.

E esse é, precisamente, o ponto em que se observa a maior deficiência do sistema brasileiro vigente de direito processual coletivo, o qual consagrou, como mecanismos de divulgação pública da propositura da demanda coletiva, tão somente a publicação de editais na imprensa oficial e a comunicação aos órgãos de proteção do meio ambiente, na esperança de que estes últimos promovam ampla informação do público a respeito do processo coletivo instaurado. Trata-se de modelo insuficiente para permitir efetivo conhecimento por parte dos indivíduos e entes intermediários intitulados à participação judicial ambiental, no tocante à propositura de demandas coletivas ambientais, em virtude do pequeno espectro de pessoas atingidas, na prática, pelas informações veiculadas em órgãos oficiais de imprensa e da liberdade conferida aos órgãos ambientais para avaliarem a viabilidade da divulgação, às suas expensas, dos processos instaurados.

## 3. A participação pelo contraditório nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente

### 3.1. Os novos modelos transnacionais de processos coletivos e a participação pelo contraditório em matéria ambiental

#### 3.1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América

O Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, elaborado sob os auspícios do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, demonstra nítida preocupação com a participação *no* processo coletivo, mediante a proposta de estabelecimento de um contraditório amplo e reforçado na matéria.

De fato, o Código Modelo propõe a ampliação da participação no processo coletivo dos sujeitos portadores dos interesses da sociedade na defesa de bens e direitos difusos, ao deixar expressa a viabilidade da formação de litisconsórcio entre os legitimados para as causas coletivas (art. 3º, § 2º), inclusive do litisconsórcio ulterior, ausente expressa

restrição. Com isso, fica aberta a possibilidade de intervenção no processo instaurado de pessoas físicas, entes estatais independentes e associações civis, a quem se permite, em acréscimo, a emenda da petição inicial para alterar ou a ampliar o objeto da demanda ou a causa de pedir (art. 10, § 1º) e a modificação, a qualquer tempo, do objeto do processo (art. 10, § 2º). Ademais, nas hipóteses de inexistência do requisito da representatividade adequada, de desistência infundada ou abandono da ação por parte de pessoa física, entidade sindical ou associação legitimada, o Código Modelo assegura ao Ministério Público e a outros legitimados ativos a possibilidade de assumir a titularidade da ação (art. 3º, § 4º).

Por outro lado, da mesma forma como se passa no direito brasileiro vigente, o modelo ibero-americano prevê aumento expressivo dos poderes do juiz no processo coletivo. Exemplos sugestivos a respeito são a definição e o controle pelo juiz da representatividade adequada dos sujeitos legitimados para agir e intervir (art. 2º, §§ 2º e 3º); a concessão de tutela específica das obrigações de fazer e não fazer e a determinação de providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento (art. 6º, *caput*); a cominação *ex officio* de multa diária e sua adequação para a efetivação provisória ou definitiva da obrigação imposta (art. 6º, §§ 1º e 2º); a prescrição de medidas de apoio (busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, requisição de força policial) para a concretização das decisões judiciais (art. 6º, § 3º); a determinação de ofício da produção de provas (art. 12, § 3º).

Desse aumento dos poderes do juiz resulta, à evidência, a necessidade de reforço do contraditório, com o indispensável estabelecimento de diálogo entre o juiz e as partes e, notadamente, para o que ora importa, entre o juiz e os sujeitos intitulados à participação judicial ambiental. Trata-se de imperativo do processo coletivo, a fim de que os portadores em juízo do direito de todos ao meio ambiente possam se manifestar tempestiva e exaustivamente e influir, de modo efetivo, sobre as decisões proferidas.

Nesse sentido, vale ressaltar a importância que assume, no Código Modelo ibero-americano, a audiência preliminar, instituto sabidamente concebido para facilitar o diálogo entre o juiz e as partes.[1437] No referido ato processual, segundo o Código, o magistrado deve ouvir os litigantes sobre os motivos e os fundamentos da demanda e tentar conciliá-

[1437]DINAMARCO, Cândido Rangel. *A reforma do Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995. p. 114-115; VESCOVI, Enrique. Una forma natural de participación popular en el control de la justicia: el proceso por audiencia publica. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*, cit., p. 374-379.

los, admitindo-se a transação apenas quanto ao modo de cumprimento da obrigação, no intuito de preservar a indisponibilidade do bem protegido (art. 11, §§ 1º e 3º). Além disso, não obtida a conciliação, cabe ao juiz, na mesma audiência, sempre dialogando com os interessados, fixar os pontos controvertidos da causa, decidir as questões processuais pendentes, esclarecer as partes a respeito da distribuição do ônus da prova no caso concreto e deferir as provas eventualmente requeridas (art. 11, § 5º, III e IV).

Importante mencionar, também, que o Código Modelo é expresso no concernente à observância do contraditório quando da determinação *ex officio* da produção de provas e da revisão da distribuição do ônus da prova, motivada pelo surgimento, no desenrolar da fase instrutória, de modificação de fato ou de direito relevante para o julgamento do pedido formulado (art. 12, §§ 2º e 3º).

É bem verdade que o modelo ibero-americano proposto não traz dispositivo que imponha, como regra geral, o respeito ao contraditório previamente a toda e qualquer atividade desempenhada de ofício pelo magistrado no processo coletivo, nem relativamente ao parecer final emitido pelo membro Ministério Público que intervém na condição de *custos legis*. Ainda assim, não se pode excluir a necessidade de observância do contraditório em tais hipóteses, diante da amplitude assumida pela garantia em questão nos processos coletivos em geral.

Quanto à comunicação pública dos atos e termos processuais e da propositura da demanda, o Código Modelo para Ibero-América segue as linhas básicas da legislação brasileira vigente.

Com efeito, no art. 3º, § 4º, o Código Modelo dispõe que, na eventualidade de inexistência do requisito da representatividade adequada do legitimado ativo e de desistência infundada ou abandono da ação por pessoa física, entidade sindical ou associação civil, incumbe ao juiz notificar o Ministério Público e, na medida do possível, outros legitimados adequados, a fim de que, querendo, assumam a titularidade da ação. Não disciplina, todavia, o Código, a forma pela qual se dará a aludida notificação dos demais sujeitos legitimados, deixando ao magistrado certa liberdade na matéria, solução mais adequada do que a do direito nacional em vigor, o qual, como visto, deposita confiança excessiva na informação pública realizada por intermédio da publicação de editais nos órgãos oficiais de imprensa.

De outra banda, o Código Modelo de Processos Coletivos, na esteira do modelo vigente no Brasil, propõe que, uma vez ajuizada a demanda coletiva, o juiz determine a publicação de edital em jornal oficial e a notificação de órgãos e entidades de defesa dos direitos cuja tutela se pretende, a fim de dar ampla publicidade da instauração do processo e permitir, a partir daí, a intervenção no feito dos interessados como assistentes ou coadjuvantes (art. 21, *caput*, e § 1º). Cuida-se, também aqui, de normas inseridas no capítulo relativo às ações para a defesa de direitos individuais homogêneos, com possibilidade de aplicação, igualmente, como referido no contexto do direito brasileiro, às ações para a defesa de direitos difusos.

De toda sorte, cabe registrar, no tema, as mesmas ressalvas anteriormente feitas à publicidade decorrente da publicação de editais em jornais oficiais, excessivamente limitada, e à capacidade de os órgãos públicos darem vazão às solicitações de divulgação das demandas coletivas propostas. Resta, em verdade, como avanço no Código Modelo, a previsão de notificação pessoal, por parte do juízo, não só de entidades públicas como também de entidades privadas dedicadas à defesa dos direitos de titularidade coletiva em causa, como forma de propiciar mais ampla comunicação da existência da demanda.

### 3.1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental

A Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, ao tratar dos processos judiciais ambientais destinados a assegurar o acesso à informação, a participação pública nos processos decisórios e a realização dos direitos nacionais do meio ambiente, dispõe, conforme já se viu[1438], que devem eles ser *équos* e *rápidos* (art. 9º, § 4º).[1439]

A previsão convencional de um processo ambiental équo remete, segundo referido, à norma do art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e à interpretação que a ela vem sendo dada pela Corte Europeia dos Direitos do Homem. De acordo com a orientação traçada por esta última, processo équo é aquele por meio do qual se garantem o

[1438] A propósito, nesta Segunda Parte, o Título III, Capítulo 3, Seção I, § 3º, item n. 1.2, supra.

[1439] Art. 9º, § 4º: «En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2, et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectifs, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif (...)» (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

direito de acesso a um tribunal, o direito a uma boa administração da justiça e o direito à execução das decisões judiciais.[1440]

Ressalte-se que, para garantir a efetividade do direito a uma boa administração da justiça, mostram-se imprescindíveis a independência e a imparcialidade dos juízes e tribunais, a igualdade de armas entre os litigantes, o *contraditório*, a publicidade das audiências e a celeridade do processo.[1441] Assim, o contraditório aparece como condição do processo équo[1442], à luz das normas do art. 9º, § 4º, da Convenção de Aarhus e do art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Nunca é demais lembrar, a propósito, que, na visão da Corte Europeia dos Direitos do Homem, do princípio do contraditório decorre o direito das partes de tomarem conhecimento das alegações e provas apresentadas pelo adversário e de se manifestarem tempestivamente sobre elas e sobre todos os elementos de convicção suscetíveis de influir na formação do convencimento do juiz, incluindo, como salientado anteriormente, o parecer final desfavorável do Ministério Público.[1443] Além disso, dada a amplitude da garantia consagrada, impõe-se igualmente ao juiz a observância do contraditório ao longo de todo o procedimento, em especial no tocante às matérias passíveis de serem conhecidas *ex officio*, que não admitem decisão sem a prévia provocação do pronunciamento dos litigantes.[1444]

E mais: embora a Corte Europeia não desconsidere a importância fundamental de que se revestem no presente os princípios processuais da economia e da celeridade,

---

[1440]Sobre esses aspectos todos, ver, nesta Segunda Parte, o Título III, Capítulo 3, Seção I, item n. 1.2, supra.
[1441]Ver, nesta Segunda Parte, o Título III, Capítulo 3, Seção I, item n. 1.2, supra.
[1442]COUCHEZ, Gérard. *Procédure civile*, cit., p. 238.
[1443]Corte Europeia dos Direitos do Homem, caso *Borgers c/ Bélgica*, decisão proferida em 30.10.1991 (cf. SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 314). Ainda: COUCHEZ, Gérard. *Procédure civile*, cit., p. 246 e GUINCHARD, Serge; FERRAND, Frédérique. *Procédure civile*: droit interne et droit communautaire, cit., p. 632-634 ; GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 869.
[1444]Corte Europeia dos Direitos do Homem, caso *Skondrianos c/ Grécia*, decisão proferida em 18.12.2003 (cf. SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 323).

decidiu-se no ponto que a rapidez esperada dos processos judiciais não pode levar a que se desconsidere um princípio tão fundamental como o do contraditório.[1445]

Sob outro prisma de análise, o modelo aarhusiano prescreve, ainda, no art. 9º, § 5º, da Convenção[1446], a necessidade de informação do público quanto à possibilidade que lhe é conferida de instaurar processos judiciais voltados à tutela do direito à informação, do direito à participação nos processos decisórios e do direito nacional do meio ambiente. Trata-se de dever imposto aos Estados contratantes de promover a adequada informação do público a respeito dos processos e procedimentos postos à sua disposição em matéria ambiental.[1447]

Apesar de concernir mais diretamente à informação pública da viabilidade da utilização de meios processuais para a tutela dos direitos instrumentais ambientais e do próprio direito ao meio ambiente, a norma do § 5º do art. 9º da Convenção abre, sem dúvida, também, a perspectiva para que os direitos nacionais disciplinem, em acréscimo, como aspecto particular do direito geral à informação ambiental, a comunicação pública dos atos e termos processuais e da propositura das demandas coletivas ambientais, para ampla divulgação dos processos instaurados e viabilização da intervenção, nestes, de outros sujeitos portadores do direito de todos ao meio ambiente.

## 3.2. Os novos modelos nacionais de processos coletivos e a participação pelo contraditório em matéria ambiental

### 3.2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos apresentado pela Universidade de São Paulo e pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual acompanha, em linhas gerais, a orientação propugnada pelo Código Modelo de Processos Coletivos para

---

[1445]Corte Europeia dos Direitos do Homem, caso *Nideröst-Huber c/ Suíça*, decisão proferida em 18.02.1997 (cf. SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, cit., p. 314-315 e 322).

[1446]Art. 9º, § 5º: «Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recour administratif ou judiciaire (...)» (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1447]LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 232-233.

Ibero-América, procurando ampliar e reforçar o contraditório nos processos voltados à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Sinal claro da direção seguida pelo Anteprojeto USP/IBDP é a proposta de inclusão, entre os princípios gerais da tutela jurisdicional coletiva, do princípio da *participação no processo* (art. 2º, letra "c"), do princípio do *ativismo judicial* (art. 2º, letra "i") e do princípio da *ampla divulgação da demanda e dos atos processuais* (art. 2º, letra "o"), todos intimamente relacionados entre si e com o princípio do contraditório.

A propósito, vale anotar que, sendo expressão da participação no processo coletivo, o contraditório, no modelo projetado pela USP/IBDP, mostra-se, de fato, alargado, a fim de propiciar tanto a intervenção no feito de outros sujeitos legitimados para agir (art. 20, § 6º) quanto a assunção por parte destes da titularidade da ação, em caso de não preenchimento dos requisitos de representatividade adequada ou de desistência ou abandono da ação por aqueles que tomaram a iniciativa de ajuizar a demanda (art. 20, §§ 3º e 8º). Além do mais, o Anteprojeto em discussão traz importante inovação no tema, ao prever a possibilidade de intervenção no processo coletivo, na condição de *amicus curiae*, do Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos, administrado por um Conselho Gestor composto, ele próprio, por membros do Ministério Público e por representantes da comunidade (art. 27, § 3º).

De outra parte, o contraditório, no Anteprojeto USP/IBDP, apresenta-se, também, reforçado, em função do aumento dos poderes do juiz no processo coletivo, fruto da consagração expressa do ativismo judicial na matéria. A título ilustrativo, cabe indicar a atribuição conferida ao magistrado de definir e reexaminar a representatividade adequada da pessoa física legitimada para a propositura da demanda (art. 20, § 2º); de determinar de ofício a produção de provas (art. 11, § 4º); de dispor sobre a distribuição do ônus da prova, sua inversão e revisão a qualquer tempo (art. 11, §§ 2º e 3º); de impor obrigações de fazer e não fazer no âmbito da tutela reparatória, com a possibilidade de cominação *ex officio* de multa diária para assegurar seu cumprimento ou de determinação de providências capazes de assegurar o resultado prático equivalente ao do adimplemento (art. 26, *caput*), servindo-se, se necessário, das denominadas medidas de apoio (busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva); de especificar as providências a serem adotadas para a reconstituição de bens lesados, a minimização da lesão causada ou a cessação da continuidade ou repetição desta (art. 26, § 1º).

Toda essa intensa atividade desenvolvida pelo juiz na direção e na instrução do processo coletivo e na efetivação da tutela jurisdicional concedida, como se tem afirmado

ao longo deste capítulo, supõe estrita observância do contraditório, no intuito de propiciar aos litigantes a possibilidade de se manifestarem antes das decisões judiciais e influenciarem decisivamente o convencimento do julgador e de impor a este último permanente diálogo com as partes. Não por outra razão, certamente, o Anteprojeto USP/IBDP pretende resgatar a importância da audiência preliminar[1448], na qual, como proposto pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, o juiz, em diálogo franco, sereno e aberto, ouve as partes sobre os motivos e os fundamentos da demanda e tenta conciliá-las (art. 25, § 1º), admitindo-se a transação sobre o modo de cumprimento da obrigação, preservada a indisponibilidade do bem tutelado (art. 25, § 3º); decide a respeito do litisconsórcio e da intervenção de terceiros (art. 25, § 5º, III); fixa os pontos controvertidos da causa, delibera a respeito das questões processuais pendentes e determina as provas a serem produzidas (art. 25, § 5º, IV); esclarece as partes sobre a distribuição do ônus da prova (art. 25, § 5º, V).

Em tal ordem de ideias, apesar da ausência de menção expressa no texto projetado, pode-se concluir que o Anteprojeto USP/IBDP não é infenso à realização do contraditório previamente a toda e qualquer decisão judicial relacionada a matérias passíveis de conhecimento de ofício pelo magistrado, nem à abertura ao pronunciamento das partes sobre o parecer final do Ministério Público interveniente na condição de *custos legis*. O reforço do contraditório, buscado pelo Anteprojeto, autoriza que se pugne pela mais ampla e efetiva participação dos litigantes no processo coletivo.

Completa, por fim, o quadro da participação em contraditório no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP, a preocupação com a

[1448]Nunca é demais recordar que o legislador processual brasileiro, depois de consagrar no Código de Processo Civil, por intermédio da reforma levada a efeito pela Lei n. 8.952/1994, a audiência preliminar em sua versão autêntica, acabou recuando com a segunda reforma, aperfeiçoada por meio da Lei n. 10.444/2002, ao permitir a sua não realização, com o saneamento do feito por escrito, se o direito em litígio não admitir transação ou se as circunstâncias da causa apontarem no sentido da improbabilidade da conciliação (art. 331, § 3º), afastando-se, assim, nessas hipóteses, o diálogo entre o juiz e as partes. Pertinente registrar, neste passo, a crítica lançada por Cândido Rangel Dinamarco: "De minha parte, continuo entendendo que a limitação decorrente da inviabilidade de conciliar não tem razão de ser no sistema e sua aceitação é fruto da má compreensão dos objetivos da audiência preliminar instituída no Código Modelo [de Processo Civil para Ibero-América] e em boa hora trazida ao Código de Processo Civil brasileiro pela primeira *Reforma*. Mesmo que a causa verse sobre direitos indisponíveis, não sendo admissível a conciliação, a audiência preliminar teria muita utilidade, em razão das atividades descritas no § 2º do art. 331 (essa não é uma simples audiência *de conciliação*). Mas agora, com esse retrocesso, que é uma vitória dos misoneístas e de sua má-vontade em aprimorar o sistema processual, *legem habemus* e não há mais o que discutir: a audiência só se realiza se a matéria litigiosa comportar transação e se não houver sinais claros de uma indisposição das partes à conciliação" (*A reforma da reforma*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 109). O Anteprojeto USP/IBDP, como se pode perceber, pretende recuperar a integridade da audiência preliminar.

comunicação dos atos processuais e com a informação do público a respeito da propositura da demanda coletiva.

No ponto, embora reafirme, em grande parte, o modelo do sistema brasileiro vigente, o Anteprojeto USP/IBDP, na esteira, uma vez mais, do Código Modelo ibero-americano, dá maior liberdade de iniciativa ao juiz do feito, seja para a notificação do Ministério Público e de outros legitimados ativos habilitados a assumir a titularidade da causa, nas hipóteses de não preenchimento dos requisitos de representatividade adequada, de desistência infundada e de abandono da ação pelo demandante (art. 20, §§ 3º e 8º), seja para a comunicação de órgãos públicos e entidades privadas em vista da ampla divulgação da instauração do processo, para além da mera publicação de edital na imprensa oficial (art. 30, *caput*, e § 1º)[1449], seja, finalmente, para a cientificação da propositura da demanda ao Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos, legitimado para intervir na função de *amicus curiae* (art. 27, § 3º).

Mas, sem sombra de dúvida, a maior novidade do Anteprojeto USP/IBDP, em tema de publicidade e informação do ajuizamento das demandas coletivas, é a proposta de organização e manutenção, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, do "Cadastro Nacional de Processos Coletivos", com a finalidade de permitir, a todos os órgãos do Poder Judiciário e a todos os interessados, mais fácil e seguro acesso ao conhecimento da existência das ações coletivas intentadas (art. 46, *caput*). Ampliam-se, com isso, os canais de divulgação pública da propositura das demandas coletivas ambientais e, consequentemente, a possibilidade de intervenção nos processos correspondentes de indivíduos e entes intermediários intitulados à participação judicial ambiental.

### 3.2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos elaborado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pela Universidade Estácio de Sá acompanha,

[1449]Como se passa no direito brasileiro vigente e no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, a publicação de edital e a comunicação a órgãos públicos e entidades privadas, para divulgação e conhecimento públicos do ajuizamento da demanda, estão inseridas na parte relativa à ação coletiva para a defesa de direitos individuais homogêneos. Contudo, de acordo com o sustentado em relação àqueles outros, também no Anteprojeto USP/IBDP deve-se admitir a extensão da norma às ações coletivas para tutela de direitos difusos, pela aplicação do princípio da ampla divulgação da demanda e dos atos processuais consagrado no art. 2º, letra "o".

na quase totalidade de suas disposições, o diploma projetado pela USP/IBDP, relativamente ao contraditório exigido nos processos coletivos em geral.

Por um lado, o contraditório no modelo UERJ/UNESA, da mesma forma que no modelo USP/IBDP, encontra-se substancialmente ampliado, a fim de permitir a intervenção de colegitimados ativos na qualidade de litisconsortes (art. 9º, § 1º) e a assunção por parte destes da titularidade da demanda, nas hipóteses de ausência de representatividade adequada do demandante, de desistência infundada ou abandono da ação (art. 9º, § 3º). Apenas deixa o Anteprojeto de autorizar o Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos a tomar parte do processo na condição de *amicus curiae* (art. 25), omitindo, no ponto, sob a ótica do alargamento do contraditório, interessante novidade apresentada pelo Anteprojeto USP/IBDP.

Por outro lado, o contraditório apresenta-se, igualmente, reforçado no modelo carioca, em função do aumento dos poderes do juiz na direção do processo, na definição da representatividade adequada dos legitimados ativos (art. 8º, I e II, §§ 1º e 2º), na instrução da causa (art. 19, §§ 2º e 3º) e na efetivação dos provimentos que concedem tutelas jurisdicionais provisórias ou definitivas (arts. 23, *caput*, §§ 1º a 3º, e 25, § 1º). Aqui, também, o Anteprojeto UERJ/UNESA, seguindo a mesma linha do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e do Anteprojeto USP/IBDP, resgata a importância da audiência preliminar, como ato processual que estimula e viabiliza o diálogo do juiz com as partes, antes da prolação de decisões concernentes à legitimidade ativa, à fixação dos pontos controvertidos, à distribuição do ônus da prova e ao deferimento das provas requeridas (art. 18, §§ 1º, 2º e 5º, III e IV).

Ademais, o Anteprojeto em questão prevê a publicação de edital no órgão oficial para ciência da propositura da demanda aos demais sujeitos interessados, acrescida da ampla divulgação do processo instaurado nos meios de comunicação social, providência inovadora, a cargo do juiz (art. 32, *caput*), não prevista no Anteprojeto USP/IBDP e nem no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América. Uma vez mais, tal disciplina da publicidade da demanda restringe-se às ações coletivas destinadas à defesa de direitos individuais homogêneos, para viabilizar, no caso, o exercício do direito de exclusão dos indivíduos titulares dos direitos discutidos em juízo, e não às ações coletivas para tutela de direitos difusos, que ora interessam mais de perto. De todo modo, como mencionado por ocasião das análises do Código Modelo de Processos Coletivos para

Ibero-América e do Anteprojeto USP/IBDP, os quais têm disposições parecidas[1450], não se deve excluir a possibilidade de estender a utilização dos aludidos mecanismos de publicidade da propositura da demanda às ações relativas à defesa dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente.

Registre-se, derradeiramente, que o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA reproduziu, no modelo por ele projetado, a norma do Anteprojeto USP/IBDP, segundo a qual o Conselho Nacional de Justiça deverá organizar e manter um cadastro nacional de processos coletivos, com a finalidade de permitir a todos os órgãos do Poder Judiciário e a todos os interessados o conhecimento da existência das ações coletivas, facilitando a publicidade destas (art. 28, *caput*), imprescindível à intervenção de outros sujeitos habilitados à defesa em juízo do direito ao meio ambiente.

### 3.2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal

O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009, sobre a ação civil pública e demais ações coletivas, de autoria do Governo Federal, em trâmite atualmente na Câmara dos Deputados, não descuidou da participação no processo coletivo e de sua expressão jurídico-processual - o contraditório - que se mostra ampliado e reforçado, como acontece nos demais modelos transnacionais e nacionais.

De início, cumpre observar que o Projeto do Governo, ao cuidar dos princípios do processo civil coletivo no art. 3º, incluiu como tais o "amplo acesso à justiça e participação social" (inciso I) e a "publicidade e divulgação ampla dos atos processuais que interessam à comunidade" (inciso VI). A participação social, como princípio do processo coletivo, abrange, por certo, a participação *no* processo, ao lado da participação *pelo* processo. Já a publicidade e divulgação *ampla* dos atos processuais que interessam à comunidade, diz respeito não apenas à tradicional informação às partes dos atos e termos do processo como também à comunicação pública da propositura da demanda e de eventuais incidentes e ocorrências processuais, a fim de permitir a intervenção no feito de outros sujeitos legitimados para a causa.

[1450] As disposições não chegam a ser idênticas, pois no Código Modelo ibero-americano e no Anteprojeto USP/IBDP a publicidade da propositura das ações coletivas para a defesa de direitos individuais homogêneos não se refere ao exercício do direito de exclusão por parte dos interessados.

A propósito da intervenção no processo coletivo de entes legitimados, o Projeto de Lei n. 5.139/2009 dispõe sobre o ingresso no feito de colegitimado ativo a qualquer momento, na qualidade de assistente litisconsorcial do demandante (art. 7º), para auxiliar este último ou suprir sua inércia ou omissão nas hipóteses de ausência de correção de vício relacionado às condições da ação e pressupostos processuais (art. 9º), de desistência infundada ou abandono da ação ou de não interposição de recurso de apelação em caso de extinção do processo sem resolução do mérito ou de julgamento de improcedência do pedido formulado (art. 8º). Esta última situação, da viabilidade de colegitimado promover o prosseguimento do processo, com a interposição de apelação, constitui inovação apresentada pelo Projeto do Governo, não constante do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e dos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA.

Além disso, o Projeto de Lei n. 5.139/2009 propõe o aprofundamento da atuação *ex officio* do juiz nos processos coletivos, com o consequente aumento dos poderes do magistrado, no concernente à direção processual, à instrução da causa e à efetivação das decisões proferidas.

Merecem destaque, no tema, os poderes atribuídos ao juiz condutor do feito de adequar as fases e os atos processuais às especificidades do conflito, de modo a conferir maior efetividade à tutela do bem jurídico coletivo (art. 10, § 1º); de conceder de ofício tutelas de urgência antecipadas (art. 17); de impor *ex officio*, para o cumprimento de obrigações de fazer e não fazer, multa periódica e outras medidas indutivas, coercitivas e subrrogatórias (art. 24, *caput*); de prescrever, independentemente de pedido do autor, providências para viabilizar a reconstituição dos bens lesados, a minimização da lesão causada ou a não repetição do dano (art. 25, parágrafo único); de determinar de ofício a produção de provas (art. 20, VIII).

Disso tudo resulta, uma vez mais, como contrapartida ao incremento da atividade *ex officio* do juiz, a imperiosidade do reforço do contraditório, expressamente consignada, inclusive, em vários dos dispositivos acima discriminados, bem como a necessidade de ampliação do diálogo entre o juiz e as partes litigantes, por ocasião das iniciativas oficiais do julgador. Nesse ponto, o Projeto do Governo acompanha o Código Modelo ibero-americano e os Anteprojetos USP/IBDP e UERJ/UNESA, na medida em que restabelece a importância da audiência preliminar, na qual o magistrado deve ouvir as partes sobre os motivos e os fundamentos da demanda e tentar conciliá-las, admitida, para o que ora

interessa, a transação apenas no tocante ao modo de cumprimento das obrigações impostas, devido à indisponibilidade do bem jurídico tutelado (art. 19, *caput*, e §§ 1º e 3º).

Observe-se que, não obtida a conciliação, o juiz deverá, ainda na audiência preliminar, mantido sempre o diálogo com os litigantes, fixar os pontos controvertidos da causa, decidir as questões processuais pendentes, esclarecer as partes sobre a distribuição do ônus da prova, definir a responsabilidade pela produção da prova na hipótese em exame, deferir as provas requeridas e determinar, ele próprio, de ofício, as provas que entender pertinentes ao esclarecimento da verdade sobre os fatos discutidos (art. 20, III, IV, VII e VIII).

A única restrição à realização da audiência preliminar, no Projeto de Lei n. 5.139/2009, é a da configuração da hipótese de julgamento antecipado da lide, devido à desnecessidade de designação de audiência de instrução. Nesse caso, nos termos do art. 18 do Projeto, o juiz passará, de imediato, à prolação da sentença.

Ainda assim, tendo em vista os fins a que se presta a audiência preliminar, deve-se admitir a sua designação, independentemente da futura realização de audiência de instrução e julgamento, se o juiz, ante as circunstâncias da espécie, entender relevantes a tentativa de conciliação e o diálogo mais direto com os contendores.

Quanto à comunicação pública da propositura da demanda, da desistência ou abandono da ação, da não interposição de recurso pelo demandante e da imprescindibilidade da correção de vícios relacionados às condições da ação e aos pressupostos processuais, o modelo consolidado no Projeto do Governo mostra-se mais realista, ao deixar de lado, definitivamente, a publicação de editais, meio, como visto, insuficiente de divulgação da instauração do processo e das principais ocorrências que interessam à participação judicial em matéria ambiental. Em vez dos editais, o Projeto de Lei aposta na ampla divulgação da propositura da ação e das ocorrências mencionadas pelos meios de comunicação social (arts. 8º, 9º e 13) e por intermédio do Cadastro Nacional de Processos Coletivos, a ser organizado e mantido acessível ao público pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 53, *caput*).

Digno de nota, porém, é o silêncio do Projeto do Governo sobre a possibilidade de notificação, pelo juízo, de instituições e entidades públicas e privadas diretamente interessadas na preservação do bem jurídico em discussão, exceção feita ao Ministério

Público e à Defensoria Pública, providência que, em muitas situações, tenderia a ser mais eficiente como técnica de comunicação processual.

Como parece claro, o Projeto de Lei n. 5.139/2009 é ainda tímido na divulgação à toda a coletividade do ajuizamento da demanda coletiva e dos atos e termos do processo instaurado, indispensável ao pretendido alargamento do contraditório nas causas ambientais. O recurso aos meios de comunicação social, em especial, pode não se mostrar satisfatório, se ficar, como se acredita que ficará, na dependência do custeio da inserção de anúncios e mensagens em jornais, rádios e canais de televisão, para o que dificilmente o juízo disporá de aporte financeiro do respectivo tribunal.

Dessa maneira, tudo poderá se resumir, no final das contas, às notificações ao Ministério Público e à Defensoria Pública e à publicidade decorrente da inserção de dados no Cadastro Nacional de Processos Coletivos, para decepção do público interessado em acompanhar o ajuizamento de demandas ambientais e em tomar parte dos feitos em andamento.

### 3.3. Síntese conclusiva a respeito da participação pelo contraditório nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente

O exame da participação pelo contraditório nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela dos direitos difusos em geral, nestes incluído o direito ao meio ambiente, permitiu verificar, na esteira do que já se havia constatado na análise do direito brasileiro vigente, que o contraditório, nas propostas de aperfeiçoamento do sistema de direito processual coletivo, tende a se apresentar *alargado* e *reforçado*.

O alargamento do contraditório nos novos modelos de processos coletivos, em especial no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, nos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e no Projeto de Lei n. 5.139/2009, está relacionado à abertura da participação no desenrolar do procedimento a sujeitos legitimados para agir e para intervir que não ajuizaram a demanda, seja para colaborar com a atuação processual do demandante, seja para suprir eventuais omissões deste, exteriorizadas na ausência de interposição de recursos contra sentenças de extinção do processo sem resolução do mérito e de improcedência do pedido ou na inércia do saneamento de irregularidades relacionadas aos pressupostos de admissibilidade do

exame do mérito, seja, ainda, para assumir a titularidade da demanda e dar prosseguimento ao feito, nos casos de falta de legitimidade ativa, de abandono da causa ou de desistência infundada da ação.

Com isso, consolida-se nos modelos projetados a orientação segundo a qual o contraditório, na matéria, diz respeito não apenas à participação no processo das partes litigantes como também à participação de outros indivíduos e entes intermediários legitimados para agir e/ou intervir, no intuito de auxiliar a atividade processual desenvolvida pelo demandante e, ao mesmo tempo, controlar a atuação deste no curso do procedimento.

Já o reforço do contraditório, nos novos modelos, tem íntima ligação com o aumento dos poderes do juiz no processo coletivo em geral e no processo coletivo ambiental em especial, no que concerne à direção e à instrução do feito e à efetivação da tutela jurisdicional concedida. Nesse sentido, promovida nas propostas examinadas a ampliação da atuação *ex officio* do juiz, impõe-se, como contrapartida necessária, o incremento do contraditório.

Por essa razão, passa a ter grande interesse, na matéria, o modelo de processo équo preconizado pela Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, à luz da norma do art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da jurisprudência que se formou a respeito do tema na Corte Europeia dos Direitos do Homem, compatível, segundo estudado, com o direito brasileiro. Como visto, o contraditório, compreendido como verdadeira condição da equitatividade[1451] do processo individual ou coletivo, deve ser observado de maneira rigorosa, inclusive em relação às matérias passíveis de conhecimento de ofício pelo juiz e ao parecer final do Ministério Público interveniente na condição de *custos legis*, notadamente quando o pronunciamento do *Parquet* for contrário aos interesses da sociedade na defesa do meio ambiente.

Nessa mesma ordem de ideias, dentro do contexto de um contraditório reforçado, assume igual relevância a realização da audiência preliminar - referida com ênfase pelo Código Modelo ibero-americano, pelos Anteprojetos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e

[1451]"Equitatividade", aqui, traduz a ideia de equilíbrio, inerente ao processo équo. Não se refere, propriamente, à noção de equidade, que se opõe ao direito, por meio da qual se busca a ultrapassagem do direito em nome de princípios superiores de justiça. Processo équo ou equitativo é o processo equilibrado entre todas as partes (cf. GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel* : droit commun et droit comparé du procè équitable, cit., p. 412-413).

pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009 -, como instituto facilitador do necessário diálogo a ser estabelecido entre o juiz e as partes. Nela, conforme proposto, o juiz deve ouvir as partes sobre os motivos e os fundamentos da demanda e tentar a conciliação entre os litigantes, admitida a transação quanto ao modo de cumprimento da obrigação imposta, preservada, invariavelmente, para o que ora interessa, a indisponibilidade do bem protegido. Ademais, não obtida a conciliação, cabe ao juiz, ainda mantendo diálogo franco e aberto com as partes, decidir as questões processuais, fixar os pontos controvertidos da causa, esclarecer as partes sobre a distribuição do ônus da prova no caso concreto, deferir as provas requeridas e determinar, ele mesmo, *ex officio*, a produção das provas que lhe parecerem pertinentes.

Outra preocupação presente nos movimentos direcionados ao aperfeiçoamento do sistema de direito processual coletivo, de grande interesse em tema de participação judicial ambiental, é a da comunicação pública da demanda proposta e dos atos e termos processuais, como fator de viabilização do ingresso no feito dos demais sujeitos legitimados para a causa e do acompanhamento pelo público em geral do processo instaurado.

No ponto, os modelos projetados não se apresentam uniformes, oscilando entre a publicação de editais no órgão oficial de imprensa[1452] e a publicação de anúncios nos meios de comunicação social[1453], acrescidas de notificação direta ao Ministério Público[1454], à Defensoria Pública[1455] e, eventualmente, a órgãos públicos e entidades privadas de defesa do direito que se busca proteger.[1456] Além disso, ganha força nos novos modelos nacionais a proposta de criação de um cadastro no âmbito do Conselho Nacional de Justiça para a concentração de informações sobre a propositura das demandas coletivas, no intuito de facilitar a divulgação da instauração dos processos coletivos.[1457]

De acordo com o que se teve a oportunidade de afirmar, em tema de comunicação pública da propositura de demandas coletivas e dos atos e termos dos processos

---

[1452]Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (art. 21); Anteprojeto USP/IBDP (art. 30); Anteprojeto UERJ/UNESA (art. 30).
[1453]Anteprojeto UERJ/UNESA (art. 30); Projeto de Lei n. 5.139/2009 (arts. 8º, 9º e 13).
[1454]Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (art. 3º, § 4º); Anteprojeto USP/IBDP (art. 20, §§ 3º e 8º); Anteprojeto UERJ/UNESA (art. 9º, § 3º); Projeto de Lei n. 5.139/2009 (arts. 8º e 9º).
[1455]Projeto de Lei n. 5.139/2009 (arts. 8º e 9º).
[1456]Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (art. 21); Anteprojeto USP/IBDP (art. 30, § 1º).
[1457]Cadastro Nacional de Processos Coletivos (Anteprojeto USP/IBDP - art. 46; Anteprojeto UERJ/UNESA - art. 28; Projeto de Lei n. 5.139/2009 - art. 53).

correspondentes, nenhum dos modelos parece plenamente satisfatório. A publicidade decorrente da publicação de editais no diário oficial, como sabido, atinge pequeno número de pessoas. A veiculação de informes por meio de jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão é reconhecidamente cara e, assim, de difícil utilização pelos juízes e tribunais. A notificação do Ministério Público e, eventualmente, da Defensoria Pública mostra-se insuficiente. E a cientificação de órgãos públicos e entidades privadas pode não produzir o efeito esperado, por ficar na dependência da capacidade organizacional e da boa vontade dos referidos entes em dar amplo conhecimento público do processo coletivo.

No balanço final, melhor seria um sistema que conjugasse todas as soluções alvitradas para a divulgação pública das ações coletivas, com a publicação de editais nos órgãos oficiais de imprensa, a inserção de anúncios nos meios de comunicação social, a organização e manutenção no CNJ do Cadastro Nacional de Processos Coletivos, a notificação de órgãos públicos e entidades privadas interessados na matéria e a ciência ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Tudo, é escusado frisar, por iniciativa do juiz do processo, sem quaisquer ônus ou encargos para o demandante.

# CAPÍTULO 2. O CUSTO DO PROCESSO E A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL AMBIENTAL

## 1. O custo do processo coletivo ambiental como obstáculo a ser superado para a participação judicial ambiental

Os sistemas jurídicos da maior parte dos países, entre os quais o Brasil, como se sabe, não preveem a gratuidade dos serviços judiciários prestados ao conjunto da população.[1458] A regra, ao contrário, é a da onerosidade, para os usuários, do serviço relativo à administração da justiça. O processo judicial, assim, tem um custo, que, não raro, se mostra elevado.[1459]

O custo do processo compreende, normalmente, as despesas processuais realizadas pelas partes desde o ingresso em juízo até a efetivação das decisões proferidas, bem como os honorários dos advogados que atuaram em defesa dos interesses dos contendores.[1460] Além disso, abrange, também, em caráter eventual, determinadas imposições pecuniárias aos litigantes, em razão da responsabilidade pela execução de provimentos provisórios ou finais ou por força da caracterização da litigância de má-fé.

Como é fácil de perceber, o custo financeiro do processo pode constituir - e frequentemente constitui - obstáculo ao acesso à justiça, notadamente para os litigantes menos favorecidos economicamente.[1461] Essa circunstância tem levado os Estados a buscarem soluções aptas a superar ou minimizar a referida barreira de ordem financeira, a

---

[1458]CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*: artigos 1º a 107. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. v. 1, p. 410-412; CAPPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologias, sociedad*. Trad. Santiago Sentís Melendo e Tomás A. Banzhaf. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-America, 1974. p. 543; TROCKER, Nicoló. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano, cit., p. 295 e nota 1; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 632-633 e 638.

[1459]CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di diritto processuale civile*, cit., v. 1, p. 435; FRIEDMAN, Lawrence M. Réclamations, contestations et litiges et l'État-Providence de nos jours, cit., p. 253-254.

[1460]CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di diritto processuale civile*, cit., v. 1, p. 436; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 633-635.

[1461]Trata-se de aspecto salientado com insistência pela doutrina do direito processual. A propósito, ver, entre outros, CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 21-22; COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, cit., p. 76-77; CAPPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologias, sociedad*, cit., p. 150; TROCKER, Nicoló. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano, cit., p. 295 e 299; DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, cit., p. 335-340; WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. *Participação e processo*, cit., p. 135; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*: teoria geral do processo, cit., v. 1, p. 184-186; PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*, cit., p. 112-113.

fim de permitir mais fácil acesso ao sistema judiciário para a generalidade das pessoas, independentemente de sua condição econômica ou social.[1462]

No processo coletivo ambiental, por evidente, a situação não é diversa[1463], já que o custo do processo é capaz não só de desencorajar a propositura de demandas em defesa do meio ambiente pelos legitimados ativos, como também de dificultar a atuação processual dos demandantes e dos sujeitos intervenientes, diante das despesas a serem satisfeitas para a prática de atos processuais e a obtenção de providências instrutórias, sobretudo de natureza técnica e científica, mediante a realização de perícias, no mais das vezes de expressivo valor. Dessa forma, no processo coletivo ambiental, o custo financeiro do processo aparece como fator suscetível de comprometer tanto a participação *pelo* processo em si mesma considerada, barrando as iniciativas judiciais dos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental, quanto a participação *no* processo, durante todo o desenrolar do procedimento, em especial no concernente à instrução da causa.

Tal realidade do processo coletivo ambiental exige que se concebam soluções específicas e apropriadas para o regime financeiro do processo, voltadas a não desestimular o ajuizamento das demandas destinadas à proteção do meio ambiente e a não limitar a atividade processual dos demandantes.

Nunca é demais lembrar, no tema, que os titulares do poder de agir em juízo na defesa do meio ambiente não atuam em defesa de um direito individual, mas de um direito a todos pertencente em caráter indivisível. Por essa razão, como assinala Hein Kötz, uma vez considerada de interesse geral a propositura de demandas coletivas, regras especiais devem ser estabelecidas a fim de encorajar a atuação dos indivíduos e entes intermediários legitimados, de tal sorte que estes pouco ou nada tenham de pagar para agir e intervir ou para participar efetivamente ao longo do procedimento, não se excluindo, tampouco, a

[1462]BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, 1, cit., p. 52.

[1463]Ver no tema, em especial, BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública (Lei 7.347/85*: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. p. 108-110; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*, cit., p. 301. Em tema de processos coletivos em geral, MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 30-33.

previsão de expedientes tendentes até mesmo a recompensar pecuniariamente a iniciativa e a atuação processual do demandante ou do interveniente.[1464]

Dependendo da opção feita em um determinado ordenamento jurídico, as medidas adotadas poderão levar à exoneração do ônus do adiantamento das despesas processuais[1465], à isenção total ou parcial dos encargos decorrentes da sucumbência[1466] e à exclusão ou severa restrição da cominação de sanções pecuniárias para as iniciativas judiciais em prol da preservação da qualidade ambiental reputadas improcedentes, sem prejuízo da instituição, em acréscimo, de gratificações de ordem financeira para a propositura das demandas[1467] e da organização de serviços de assistência jurídica e/ou judiciária gratuita para os legitimados ativos.

Neste Capítulo, pretende-se analisar, precisamente, as normas concernentes ao custo financeiro dos processos coletivos ambientais, sob a ótica do direito brasileiro vigente e dos novos modelos - transnacionais e nacionais - de processos coletivos. Procurar-se-á verificar, no ponto, as regras existentes e as projetadas e sua repercussão como fator de estímulo ou desestímulo à participação judicial ambiental.

## 2. O custo do processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente

### 2.1. Observações iniciais

O direito brasileiro vigente tem se mostrado atento à questão do custo do processo coletivo destinado à defesa do meio ambiente e dos demais direitos difusos, ao prever, em variadas hipóteses, disciplina diversa daquela tradicional do Código de Processo Civil, relativa ao ônus do adiantamento das despesas processuais pelo interessado na realização de determinado ato ou diligência, com o reembolso final pelo vencido, a quem cabe, igualmente, o pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora, ressalvados os casos de assistência judiciária gratuita (arts. 19 e 20).

---

[1464]KÖTZ, Hein. La protection en justice des intérêts collectifs: tableau de droit comparé. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Econômica, 1984. p. 97-102.

[1465]É o que prevê, no direito português, a Lei n. 83/95 (art. 20, n. 1), sobre a ação popular.

[1466]Uma vez mais, a respeito, em Portugal, a Lei n. 83/95 (art. 20, nºs 2 e 3). Em sentido semelhante, na Colômbia, a Lei n. 472/1998, também sobre as ações populares (art. 38).

[1467]É o que se passa, novamente, com o direito colombiano, no qual a Lei n. 472/1998 prevê que o autor da ação popular tem o direito de receber incentivo financeiro a ser fixado pelo juiz, entre 10 e 150 salários mínimos.

Todavia, deve ser anotado que o sistema nacional em vigor carece de uniformidade no tratamento legislativo da matéria, cada um dos diversos instrumentos processuais suscetíveis de viabilizar a participação judicial ambiental dispondo de normas próprias e específicas, nem sempre inteiramente coincidentes. Além disso, nem todas as questões pertinentes ao tema encontram-se reguladas, circunstância que deixa espaço para dúvidas e controvérsias na aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil.

Isso tudo justifica, em um primeiro momento, o estudo discriminado do regime financeiro do processo explicitado nas normas que cuidam da ação popular, da ação civil pública, do mandado de segurança coletivo, da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade e, em um segundo momento, o exame da aplicação ou não aos processos coletivos ambientais das normas do Código de Processo Civil sobre o custo relacionado à efetivação das decisões provisórias proferidas nos feitos correspondentes e à execução provisória das decisões finais. Por fim, será investigada, também, a existência de mecanismos de recompensa para os legitimados ativos que ajuizaram as demandas ambientais ou nelas intervieram, bem como a prestação de assistência jurídica e/ou judiciária gratuita para os demandantes.

## 2.2. A disciplina da matéria no processo da ação popular

A disciplina do custo do processo na ação popular tem normas específicas, dispostas na Constituição Federal e na Lei n. 4.717/1965.

De acordo com o art. 5º, LXXIII, da Carta Magna, o autor popular, salvo comprovada má-fé, fica isento das custas judiciais e dos encargos decorrentes da sucumbência. Já a Lei n. 4.717/1965, depois de prever que as partes só pagarão custas e preparo ao final (art. 10), estabelece que, na hipótese de julgamento de procedência do pedido, a sentença incluirá, na condenação dos réus, o pagamento ao autor das custas e demais despesas judiciais e extrajudiciais diretamente relacionadas com a ação e dos honorários advocatícios (art. 12). Por fim, uma vez julgado improcedente o pedido e reconhecido o caráter manifestamente temerário da demanda, dispõe, ainda, a Lei n. 4.717/1965 que o autor popular será condenado ao pagamento do décuplo das custas (art. 13).

Como se pode perceber, está-se diante de regramento constitucional e infraconstitucional do tema, que demanda exame cuidadoso, sobretudo devido à circunstância de que a Lei n. 4.717/1965 foi editada anteriormente à Constituição Federal de 1988, devendo, por isso, ser interpretada à luz da disciplina trazida pela nova ordem constitucional.

Desde logo, cumpre afirmar, com toda a ênfase, que o constituinte de 1988 previu a *gratuidade* da ação popular para o demandante, independentemente da condição financeira deste, excetuada a hipótese de configuração de má-fé processual. De fato, em conformidade com o art. 5º, LXXIII, da CF, no processo da ação popular o autor está dispensado do adiantamento das despesas processuais, quaisquer que sejam elas. Ademais, na eventualidade do julgamento de improcedência do pedido inicial, o autor popular, salvo litigância de má-fé, fica exonerado do pagamento dos encargos decorrentes da sucumbência, incluídos nessa exoneração os honorários dos advogados dos réus vencedores.

Observe-se que, apesar de o texto constitucional se referir apenas à isenção de *custas* na ação popular, as quais normalmente correspondem à taxa judiciária devida ao Estado pelo exercício da jurisdição[1468], a hipótese normativa é de isenção de *despesas* processuais propriamente ditas, abrangentes, igualmente, da remuneração devida aos auxiliares permanentes e eventuais da Justiça, inclusive peritos, e dos emolumentos cobrados pelas serventias não oficializadas, para o caso da prática de atos extrajudiciais necessários à publicidade das decisões judiciais.[1469]

Essa é, com efeito, a única interpretação possível da norma constitucional, pois a gratuidade da ação popular é condição inafastável para tornar concreta e factível a participação do cidadão na defesa do meio ambiente pela via judicial. Conforme já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão da lavra do eminente Ministro Humberto Martins, "a ação popular deve ser estimulada e enaltecida pelo Poder Judiciário, na medida em que os autores se expõem, agem sem as prerrogativas típicas de agentes integrantes das carreiras de Estado e, ainda, prestam serviço gratuito ao interesse

---

[1468]DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 633-635.

[1469]Lembrem-se, nesta última hipótese, as averbações no registro imobiliário do ajuizamento da demanda executiva, da penhora de bens imóveis e das decisões sobre a ineficácia de alienações de bens realizadas em fraude de execução (arts. 615-A e 659, § 4º, do CPC; art. 167, II, n. 12, da Lei n. 6.015/1973).

público".[1470] Daí não se poder carrear ao cidadão demandante nenhuma despesa pela sua atuação em juízo na defesa de um direito de toda a coletividade.

Reforça o entendimento acima manifestado a norma do art. 12 da Lei n. 4.717/1965, segundo a qual a sentença de procedência do pedido na ação popular incluirá, sempre, na condenação dos réus, o pagamento ao autor das despesas *extrajudiciais* diretamente relacionadas com a ação, além dos honorários advocatícios. Cuida-se, indiscutivelmente, de ampla proteção legal à situação própria e específica do autor popular, na medida em que se prevê a imposição aos réus vencidos, no próprio feito instaurado, do reembolso não só de eventuais despesas judiciais[1471] como também de todas as despesas extrajudiciais realizadas pelo demandante para a defesa em juízo de um direito de toda a coletividade.[1472]

Quanto à ressalva feita pela Constituição, no tocante à má-fé processual, caso em que o autor popular se vê obrigado a arcar com os encargos da sucumbência, cabe mencionar que encontra ela justificativa como mecanismo direcionado a coibir eventual litigância temerária ou irresponsável, comprometedora do próprio interesse público na preservação da qualidade ambiental e da regularidade do serviço público de administração da justiça, que sofreria as consequências de um grande acúmulo de processos populares instaurados sem qualquer fundamento ou por motivação outra que não a tutela do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa maneira, uma vez caracterizada a litigância de má-fé do autor popular vencido na demanda, responderá ele, a título de sanção processual, pelo custo final do processo, compreensivo das custas e demais despesas processuais e honorários dos advogados dos réus vencedores.

Apenas deve ser afastada, na hipótese de litigância de má-fé, a condenação do autor ao pagamento do décuplo das custas, prevista no mencionado art. 13 da Lei n. 4.717/1965. Isso porque tal norma foi revogada com o advento da Constituição Federal, a qual, como visto, após isentar o autor popular dos encargos decorrentes da sucumbência na rejeição da

---

[1470] STJ - 2ª T. - AgRg no RE n. 905.740-RJ - j. 04.12.2008 - rel. Min. Humberto Martins.

[1471] Como referido, na ação popular o autor normalmente não adianta despesas processuais, de sorte que dificilmente há reembolso a esse título. Nada impede, porém, que, excepcionalmente, em determinado caso concreto, o autor se disponha a arcar, por exemplo, com o custo da perícia que se fizer necessária. Tal despesa, então, será passível de reembolso ao final.

[1472] As despesas extrajudiciais em questão incluem, para o que ora interessa, os valores despendidos pelo autor popular com a realização de perícias e vistorias previamente ao ajuizamento da demanda e com o patrocínio da causa por advogado, cujos honorários, objeto de contratação específica com o cliente, de regra, não dizem respeito ao processo (cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 638).

demanda, ressalvou a responsabilidade do demandante por custas, despesas processuais e honorários advocatícios na configuração de má-fé processual, sem qualquer menção, porém, ao agravamento da sanção nos moldes anteriormente previstos pela norma infraconstitucional.[1473]

### 2.3. A disciplina da matéria no processo da ação civil pública

A disciplina do custo do processo, na ação civil pública, diversamente do que acontece com a ação popular, não tem previsão constitucional. Na ação civil pública, as normas pertinentes à matéria encontram-se na Lei n. 7.347/1985 e na Lei n. 8.078/1990, esta última tendo reafirmado a orientação firmada por aquela.[1474]

Nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347/1985, nas ações civis públicas "não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais".[1475] Além disso, acrescenta o legislador, no art. 17 do mesmo diploma legal, que "Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos".[1476]

O tratamento legal do assunto, trazido pela Lei n. 7.347/1985, peculiar em relação ao sistema do Código de Processo Civil, demanda análise discriminada no tocante a vários aspectos.

De início, cumpre ressaltar que a Lei n. 7.347/1985 excepcionou a regra básica do ordenamento processual relativa ao adiantamento pela parte das despesas para a prática dos atos que realiza ou requer (arts. 19 e 33 do CPC), dispensando expressamente o demandante, na ação civil pública, da antecipação do pagamento das custas e despesas

---

[1473]Nesse sentido, também, CAHALI, Yussef Said. *Honorários advocatícios*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997. p. 1.275.

[1474]Reproduzimos, aqui, em linhas gerais, com alguns acréscimos, as análises desenvolvidas sobre o tema em dois outros trabalhos (cf. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 285-297; Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 125-127), que no nosso sentir permanecem ainda válidas e pertinentes.

[1475]Idêntica disposição encontra-se no art. 87, *caput*, da Lei n. 8.078/1990.

[1476]Tal norma tem o seu correspondente no art. 87, parágrafo único, da Lei n. 8.078/1990.

processuais, inclusive honorários periciais.[1477] Trata-se de dispensa que aproveita a todos os legitimados ativos, sem qualquer exceção[1478], e apenas a eles, não se estendendo, segundo se tem entendido, aos legitimados passivos.[1479] Assim, para o que ora interessa mais de perto, na ação civil pública ambiental estão dispensados do adiantamento das despesas processuais, incluindo a remuneração de peritos nomeados, as associações civis e demais organizações não governamentais legitimadas, os sindicatos e as entidades de classe ou categoria profissional, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil.[1480]

Essa regulamentação legal é importante, em especial, para a realização de perícias, não raro imprescindíveis nas ações coletivas ambientais, em função da necessidade de se recorrer a avaliações técnicas e científicas, muitas vezes altamente complexas e de natureza multidisciplinar, para a apuração de lesões ou ameaças de lesões ao meio ambiente.

É certo que a regra do não adiantamento da remuneração de peritos não apresenta maiores problemas nos casos em que se mostrar viável a requisição pelo juiz de exames, vistorias e avaliações a órgãos públicos. Todavia, quando a perícia somente puder ser efetuada por peritos ou organismos particulares a questão se torna mais complexa, devido à impossibilidade de se exigir de tais profissionais ou entidades a prestação de serviço gratuito.[1481]

---

[1477]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 286.

[1478]LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*, cit., p. 390.

[1479]De acordo com a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, a previsão legal de dispensa do adiantamento das custas e despesas processuais na ação civil pública aplica-se exclusivamente à parte autora (STJ - 1ª T. - REsp. n. 479830/GO - j. 03.08.2004 - rel. Min. Teori Albino Zavascki; STJ - 2ª T. - AgRg no REsp. n. 1096146/RJ - j. 19.02.2009 - rel. Min. Herman Benjamin; STJ - 2ª T. - REsp. n. 858.498/SP - j. 26.09.2006 - rel. Min. Castro Meira).

[1480]Conforme pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça, pela voz do eminente Ministro Castro Meira, com a norma em questão "Objetiva-se, em verdade, impedir que tais despesas possam, de qualquer modo, estorvar o fluxo da ação civil pública que, ao lado da ação popular, constitui valioso instrumento da cidadania para proteger valores e interesses de maior realce para a comunidade" (STJ - 2ª T. - REsp. n. 900283/RS - j. 25.03.2008 - rel. p/ acórdão Min. Castro Meira). Em idêntico sentido, nessa mesma Corte de Justiça, REsp. n. 928.397/SP - rel. Min. Castro Meira - DJU de 25.09.2007; REsp. n. 716.939/RN - rel. Min. Herman Benjamin - DJU de 10.12.2007; REsp. n. 786.550/RS - rel. Min. Teori Albino Zavascki - DJU de 05.12.2005; REsp. n. 822.919/RS - rel. Min. José Delgado - DJU de 14.12.2006. Na Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, AI n. 607.738.5/1 - j. 10.05.2007 - rel. Des. Samuel Junior. Em sentido diverso, na doutrina, excluindo a dispensa na hipótese de adiantamento das despesas relativas aos atos praticados pelos auxiliares eventuais da Justiça, como os peritos, ver DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 645.

[1481]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 286. Daí a crítica de Hugo Nigro Mazzilli: "A regra do art. 18 da LACP, bem intencionada mas muito teórica, não resolve o problema prático de não se poder exigir, por exemplo, que peritos particulares custeiem ou financiem, de seus próprios bolsos, as perícias que poderão ser necessárias..." (*A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 504).

Do uso das verbas do fundo previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985 para o custeio das perícias não se há de cogitar, como já tivemos a oportunidade de salientar em outra oportunidade[1482], pois os recursos desse fundo se destinam à reconstituição dos bens lesados, cuja proteção se alcançou por intermédio da ação civil pública. Por via de consequência, qualquer outra destinação - como o pagamento de honorários periciais - implicaria desvio de finalidade na utilização do dinheiro lá depositado.

Dessa forma, a solução continua a ser a de requisitar o juízo, de órgãos públicos, os trabalhos técnicos necessários, contando, ainda, com a boa vontade de profissionais da área privada, que se disponham a assumir o risco de somente receberem o pagamento de seus honorários ao final, se a ação for julgada procedente, ou, eventualmente, nada receberem, se improcedente o pedido.[1483]

Não se trata, à evidência, de situação cômoda e a prática tem evidenciado a existência de inúmeros processos coletivos ambientais que ficam paralisados em função da dificuldade de se encontrarem peritos de instituições públicas habilitados a realizarem as perícias determinadas ou peritos particulares dispostos ao trabalho gratuito.

De toda sorte, o modelo legal vigente não autoriza que seja carreado aos demandantes o custeio da prova pericial. A tarefa de viabilizar a realização da perícia no processo da ação civil pública ambiental permanece como atribuição do órgão judicial e do respectivo tribunal, os quais devem trabalhar institucionalmente a fim de organizar parcerias com instituições e institutos públicos e privados que propiciem a indicação de profissionais competentes e independentes, capazes de atuar como auxiliares eventuais do juízo, independentemente de remuneração.

Quanto aos encargos decorrentes da sucumbência, o art. 18 da Lei n. 7.347/1985 trouxe, do mesmo modo, disciplina específica, ao dispor que, salvo comprovada má-fé, a associação autora não será condenada, ao final, ao pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios. Isso significa que, para as associações e as demais organizações não governamentais, o legislador brasileiro previu a *gratuidade* da ação civil pública, já que, além de não estarem obrigadas ao adiantamento das despesas processuais

[1482]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 287.
[1483]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 287.

no desenrolar do procedimento, ficaram, ainda, exoneradas dos ônus da sucumbência, se vencidas na causa, salvo ocorrência de litigância de má-fé.[1484]

No que concerne aos demais entes intermediários legitimados ativamente, o entendimento que tem predominado, apesar do silêncio da lei, é o da aplicação do mesmo regime previsto para as associações.[1485]

Argumenta-se, nesse sentido, que a Lei n. 7.347/1985 estabeleceu normas especiais para a condenação do autor vencido nas despesas processuais e honorários advocatícios, afastando, com isso, a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil. Nesses termos, considera-se que, na ação civil pública da Lei nº 7.347/1985, há uma *regra*, consistente na exoneração do *autor* - quem quer que seja ele - dos encargos da sucumbência na hipótese de julgamento de improcedência do pedido inicial, e uma *exceção*, consistente na condenação ao pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios, uma vez caracterizada a má-fé processual do demandante.

Essa é, inclusive, a orientação recente do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto, expressa em acórdão relatado pelo eminente Ministro Luiz Fux, com amparo em outros julgados dessa mesma Corte de Justiça:

> *A interpretação teleológica dos dispositivos legais retromencionados [arts. 18 e 19 da Lei n. 7.347/1985] conduz à conclusão de que o ônus da sucumbência na Ação Civil Pública subordina-se a um duplo regime a saber:* ***(a)*** *Vencida a parte autora, aplica-se a* lex specialis *(Lei 7.347/85), especificamente os arts. 17 e 18, cuja* ratio essendi *é evitar a inibição dos legitimados ativos na defesa dos interesse transindividuais e* ***(b)*** *Vencida a parte ré, aplica-se* in totum *o art. 20 do CPC, na medida em que, à míngua de regra especial, emprega-se a* lex generalis*,* in casu*, o Código de Processo Civil.*[1486]

---

[1484]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 289.

[1485]Ver, na matéria, LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*, cit., p. 393; ROCHA JÚNIOR, Paulo Sérgio Duarte da. Ainda as despesas processuais nas ações coletivas. In: SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2006. DUARTE, Ricardo Quass. Os fundos de reparação dos interesses ou direitos difusos lesados: natureza, gerência e serventia. In: SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*, cit., p. 142.

[1486]STJ - 1ª T. - REsp. n. 896.679 - j. 01.04.2008 - rel. Min. Luiz Fux. Ainda, com ênfase para a hipótese do Ministério Público vencido na demanda: STJ - 2ª T. - REsp. n. 419.110/SP - j. 23.10.2007 - rel. Min. Herman Benjamin; 1ª T. - REsp. n. 736.118 - j. 02.05.2006 - rel. Min. Teori Albino Zavascki; 1ª T. - REsp. n. 664.442/MG - j. 21.03.2006 - rel. Min. Luiz Fux; TJSP - Câmara Especial do Meio Ambiente - Ap. Cív. c/ Rev. n. 708.177-5/7-00 - j. 31.01.2008 - rela. Desa. Regina Capistrano. Registre-se, todavia, a existência de pronunciamentos doutrinários e jurisprudenciais favoráveis à imposição à Fazenda Pública da condenação nos encargos decorrentes da sucumbência, na hipótese de o Ministério Público ser vencido na causa, sob o argumento de que, como parte, o Ministério Público submete-se aos mesmos ônus de qualquer litigante no processo civil (art. 81 do CPC), cabendo ao Estado o pagamento das despesas processuais e dos

Anote-se que tal interpretação das normas da Lei n. 7.347/1985, sem sombra de dúvida, é a que melhor se coaduna com o acesso participativo à justiça pretendido em tema de meio ambiente, não havendo razão, efetivamente, para tratamento desigual entre os diversos entes intermediários legitimados, no concernente aos encargos da sucumbência, se todos, no final das contas, atuam em juízo como representantes da coletividade na preservação da qualidade ambiental.

Outro ponto, ainda, em relação ao qual a Lei n. 7.347/1985 trouxe regulamentação diversa e derrogatória das normas do Código de Processo Civil, foi o da sanção da má-fé processual que se tiver verificado. A propósito, dispôs o art. 17, antes mencionado, que, em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados ao pagamento de honorários advocatícios e do décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Como se pode perceber, o legislador brasileiro, depois de estabelecer a gratuidade da ação civil pública para as associações civis, salvo comprovada má-fé processual, previu, uma vez caracterizada a litigância de má-fé, não apenas a condenação da pessoa jurídica, como também de seus diretores, em caráter solidário, a pagarem os honorários do advogado da parte vencedora e do montante correspondente ao décuplo das custas processuais, além de eventual indenização por perdas e danos.[1487]

Esse dispositivo legal tem merecido críticas da doutrina, não se compreendendo, efetivamente, o porquê da severidade com que foram tratadas as organizações não governamentais legitimadas para a causa na ação civil pública, ao terem a responsabilidade pela litigância de má-fé estendida aos seus diretores, em hipótese de desconsideração *a priori* e por força de lei da personalidade jurídica da entidade, independentemente da verificação da ocorrência de abuso de direito, excesso de poder, infração da lei ou do

---

honorários do advogado da parte vencedora, pela ausência de personalidade jurídica da instituição. Com variações na fundamentação para a imposição à Fazenda dos ônus da sucumbência na ação civil pública, no caso, ver, em doutrina, DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 441-442 e 653; MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 507-508; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 514-515; na jurisprudência, TJSP - 7ª Câm. Dir. Público - Ap. Cív. n. 246.686-1 - j. 19.08.1996 - rel. Des. Sérgio Pitombo; TJRS - 1ª Câm. - Ap. n. 59200668-8 - j. 16.03.1993 - rel. Des. Araken de Assis. Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática proferida pelo eminente Ministro Celso de Mello, entendeu que "O Ministério Público, quando vencido na ação civil pública - instrumento de que se utiliza para viabilizar a defesa e proteção, em juízo de direitos e interesses metaindividuais -, não se sujeita aos ônus da sucumbência (verba honorária, custas e despesas processuais), exceto se resultar comprovado que o representante do *Parquet* incidiu em comportamento malicioso ou abusivo" (RE n. 233585/SP - j. 09.09.2009).

[1487]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 295.

estatuto social pelos seus representantes ou irregular encerramento de atividade ou dissolução da pessoa jurídica.[1488]

Merece destaque, nesta passagem, o pronunciamento de Paulo Affonso Leme Machado sobre a questão, logo no início da vigência da Lei n. 7.347/1985:

> A severidade que a Lei n. 7.347/1985 usou para reprimir o litigante de má-fé (*improbus litigator*) pode ser entendida como tendo por objetivo evitar a precipitação na propositura de ações. Entretanto, há de ser esperado o lúcido discernimento do juiz para que não se desencoragem as associações na sua ação fiscalizadora, não em proveito próprio mas do corpo social, levando-se em conta, também, a dificuldade que essas entidades têm em obter meios para a propositura da ação.
>
> Ao apenar os diretores das associações, além da própria pessoa jurídica, a lei foi extremamente severa. A experiência da ação judicial, com legitimidade para as associações, está totalmente no início e, portanto, não há razão plausível para se atemorizar as nascentes associações com a punição de seus diretores. A discrepância de tratamento com as pessoas jurídicas poluidoras e predadoras é manifesta e, dessa forma, há de se ter muita prudência ao caracterizar uma associação como litigante de má-fé, sob pena de o art. 17 retirar o que foi concedido pelo art. 5º, isto é, negar-se o próprio direito de ação.[1489]

De igual sentir é Rodolfo de Camargo Mancuso:

> (...) não parece razoável tenha essa sanção processual sido estendida aos diretores da associação, em forma *solidária*, mormente em se considerando que, pelo vigente Código Civil, é na hipótese de '*abuso da personalidade jurídica*, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial' que podem 'os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações' serem 'estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica' (art. 50), por aí se revelando que, *ordinariamente*, não existe *simbiose* entre pessoa jurídica e seus membros, para fins de responsabilização. Deplora-se, ainda, um indesejável caráter intimidativo, a cercear ou desestimular as iniciativas das associações, não se compreendendo porque aquela sanção processual alcançaria os diretores da 'associação autora' e não assim os diretores da pessoa jurídica, ré (um ente paraestatal, *v.g.*), que bem pode proceder como litigante de má-fé; tal discriminação, quanto mais não fosse, atenta contra o princípio da igualdade entre as partes, que reclama o tratamento isonômico entre elas.[1490]

Parece inegável, à luz do exposto, que o benefício que o legislador concedeu às associações civis, em termos de acesso gratuito à justiça, salvo ocorrência de má-fé

---

[1488]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 295.
[1489]MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação civil pública e tombamento*, cit., p. 33-34.
[1490]MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 504.

processual, foi em certa medida por ele próprio anulado ao estabelecer, para o caso de litigância de má-fé, a responsabilidade solidária da pessoa jurídica e de seus diretores pelo pagamento dos honorários do advogado do réu e da soma equivalente ao décuplo das custas processuais, mais indenização por perdas e danos.[1491] O caráter intimidativo da previsão legal em questão é patente e funciona como fator de inibição das iniciativas judiciais das entidades ambientalistas em prol da proteção do meio ambiente.

No que concerne aos demais entes intermediários legitimados para a ação civil pública, de outra parte, incidem as normas dos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil, estando, portanto, em princípio, igualmente sujeitos a sanções pela litigância de má-fé, como todo e qualquer litigante no processo civil, afastado, contudo, o regime agravado imposto pelo art. 17 da Lei n. 7.347/1985, da responsabilidade solidária das pessoas físicas integrantes dos organismos e instituições sociais secundários que decidiram pela propositura da demanda, de aplicação exclusiva às associações e demais organizações não governamentais.[1492]

É essa a lição de Kazuo Watanabe, ao comentar o art. 87, parágrafo único, da Lei n. 8.078/1990, que, como visto, tem conteúdo normativo idêntico ao do art. 17 da Lei n. 7.347/1985:

> Também os demais legitimados do art. 82 devem responder pela litigância de má-fé, pois é essa a regra que vige no sistema processual pátrio por força das normas inscritas nos arts. 16, 17 e 18 do CPC. A lealdade processual é um dever que se impõe a todos os litigantes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas.
>
> O parágrafo único do art. 87 não teve o objetivo de limitar às associações as responsabilidades pela litigância de má-fé. Apenas procurou deixar claro que, pela desconsideração da personalidade jurídica, também os diretores responsáveis pela propositura da ação deverão ser condenados, e não apenas a associação por eles representada, e ainda cuidou de estabelecer uma penalidade específica, que é a de pagamento do décuplo das custas, além da verba advocatícia e condenação em perdas e danos.[1493]

Ainda assim, uma ressalva deve ser feita, no ponto, quanto aos entes estatais independentes (Ministério Público, Defensoria Pública e OAB), por gozarem de presunção

---

[1491]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 127.
[1492]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 296.
[1493]WATANABE, Kazuo et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto, cit., p. 851.

de legitimidade em suas iniciativas judiciais, circunstância que torna de difícil ocorrência prática a litigância de má-fé.[1494] De acordo, uma vez mais, com Rodolfo de Camargo Mancuso:

> (...) é inegável que estes últimos - o Ministério Público, os entes políticos - beneficiam-se de uma certa presunção de legitimidade em suas ações, sendo impensável que o *Parquet*, tendo entre suas *funções institucionais* a propositura da ação civil pública em prol de relevantes interesses sociais (CF, art. 129, III), venha a nela proceder como um *improbus litigator* (...).[1495]

## 2.4. A disciplina da matéria no processo do mandado de segurança coletivo

No que diz respeito ao mandado de segurança coletivo, importa ressaltar que o direito brasileiro vigente dispõe, igualmente, de norma própria e específica sobre o regime financeiro do processo, muito embora em termos diversos daqueles analisados no tocante à ação popular e à ação civil pública.

De fato, a Lei n. 12.016/2009, em seu art. 25, reafirmando a orientação seguida pela jurisprudência, expressa na Súmula n. 512 do Supremo Tribunal Federal e na Súmula n. 105 do Superior Tribunal de Justiça, explicitou não caber no processo do mandado de segurança (individual e coletivo) a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, ressalvada a possibilidade da aplicação de sanções em caso de litigância de má-fé. Assim, seja no caso de concessão, seja no caso de denegação da segurança, não se admite, no mandado de segurança individual e coletivo, a condenação do vencido ao pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora, ressalvada, porém, eventual imposição de sanções, se caracterizada a má-fé processual na atuação dos litigantes.

Não há dúvida de que a vedação legal da condenação em honorários advocatícios, no que ora interessa, favorece o impetrante, na hipótese de denegação da ordem pleiteada, isentando-o de pesado encargo financeiro suscetível de inibir o acesso à justiça para a tutela do meio ambiente.[1496] Contudo, é inegável, também, que a opção do legislador deixa

---

[1494]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 297.

[1495]MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar), cit., p. 503.

[1496]A preocupação em não inibir o acesso à justiça para a proteção de direitos individuais e coletivos *lato sensu* está presente, invariavelmente, na orientação que exclui a condenação do impetrante ao pagamento dos honorários advocatícios no mandado de segurança individual e coletivo (cf. FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo)*: aspectos polêmicos, cit., p. 132; NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 91; MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo*: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto

de ser satisfatória na hipótese de concessão da segurança, pela exoneração trazida em benefício da pessoa jurídica a que pertence a autoridade apontada como coatora, em detrimento da remuneração a que faria jus pelo menos o patrono do ente intermediário privado (associação civil, organização sindical ou entidade de classe) que tomou a iniciativa da impetração coletiva em defesa da qualidade ambiental.[1497]

Outro aspecto igualmente relevante no tema é o silêncio da Lei n. 12.016/2009 no concernente à dispensa do adiantamento da taxa judiciária pelo impetrante e à exoneração deste último do reembolso final das custas e despesas processuais, uma vez denegada a segurança coletiva. Tal posicionamento do legislador, apesar de consciente e resultante de clara opção pelo pagamento das custas processuais[1498], não impede a aplicação, em relação ao mandado de segurança coletivo, do mesmo regime incidente na ação popular e na ação civil pública, da isenção de custas e despesas processuais para o demandante que atua em juízo na defesa do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, salvo configuração de má-fé processual (art. 18 da Lei n. 7.347/1985). A inter-relação entre as normas que compõem o sistema de direito processual coletivo, tantas vezes afirmada ao longo deste trabalho, e a similitude de situações verificada, autorizam o recurso ao referido expediente interpretativo.

Com isso, aproxima-se o modelo legal vigente do ideal da gratuidade da impetração coletiva para os entes representativos dos interesses da sociedade na defesa do meio ambiente. Nesse sentido, os entes intermediários legitimados para o mandado de segurança coletivo em matéria ambiental não adiantam, em hipótese alguma, as custas judiciais e nem são condenados, no caso de denegação da segurança, ao pagamento destas e dos honorários do advogado da pessoa jurídica interessada que interveio no feito, ressalvadas sempre eventuais sanções pela litigância de má-fé.

---

de 2009. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 234; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. In: GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. *Comentários à nova lei do mandado de segurança*: Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 224).

[1497]Daí o entendimento manifestado por Nelson Nery Junior (*Princípios do processo civil na Constituição Federal*, cit., p. 91) e Sérgio Ferraz (*Mandado de segurança individual e coletivo*: aspectos polêmicos, cit., p. 132), sob a égide da Lei n. 1.533/1951, quanto ao cabimento da condenação em honorários advocatícios na hipótese de concessão da segurança. Essa orientação, contudo, como visto, não foi adotada pela Lei n. 12.016/2009, o que motivou a crítica de Luís Otávio Sequeira de Cerqueira ao comentar o art. 25 da nova lei (In: GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. *Comentários à nova lei do mandado de segurança*: Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009, cit., p. 224).

[1498]No ponto, impõe-se registrar a crítica à orientação legal formulada por José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo, que entendem incoerente a vedação do art. 25 não abranger a taxa judiciária (*Mandado de segurança individual e coletivo*: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009, cit., p. 235).

## 2.5. A disciplina da matéria nos processos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade

A Lei n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, não tem norma expressa a respeito do adiantamento de custas e despesas processuais, da responsabilidade final pelo pagamento destas últimas ou da condenação em honorários advocatícios.

Por se tratar de processo tido como objetivo, destinado à tutela, em tese, da ordem constitucional, sem que nele se examinem relações jurídicas concretas e individualizadas, o entendimento prevalente é o do não cabimento da condenação nos encargos decorrentes da sucumbência, qualquer que seja o resultado do julgamento proferido.[1499] Essa orientação permite que se extraia, também, a não aplicação da regra do ônus do adiantamento das despesas processuais no tocante ao autor da ADI e da ADC[1500] e ao *amicus curiae* interveniente.[1501] [1502]

Saliente-se que a dispensa do adiantamento das custas e despesas processuais, no processo da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, não é providência destituída de repercussão prática, se considerada a possibilidade aberta ao relator do feito de designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou de determinar a realização de audiência pública para a colheita de depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.[1503] Sem dúvida, tanto a designação de peritos quanto a realização de audiências públicas implicam

---

[1499]CAHALI, Yussef Said. *Honorários advocatícios*, cit., p. 1.289. Assim também já se pronunciou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao decidir que "na ação direta de inconstitucionalidade descabe a utilização da regra processual que impõe ao vencido a condenação em custas, honorários e demais ônus da sucumbência, tendo em vista que não há lide nem partes" (ADI n. 74.130-0/0 - Órgão Especial - j. 17.10.2001 - rel. Des. Viseu Júnior) ou porque nela "se discute matéria constitucional, não direitos subjetivos, não cabendo falar, aqui, em condenação de honorários, custas, etc." (ADI n. 65.664-0 - Órgão Especial - j. 25.10.2000 - rel. Des. Andrade Cavalcante). No mesmo sentido, ainda, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI n. 1999.011771-5 - Tribunal Pleno - j. 15.12.2004 - rela. Desa. Salete Silva Sommariva; Emb. Decl. na ADI n. 2001.019524-0 - Tribunal Pleno - j. 02.03.2005 - rel. Des. Irineu João da Silva).

[1500]Para o que interessa neste trabalho, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional.

[1501]Lembre-se, no ponto, que as associações civis dedicadas à tutela de direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, e a Defensoria Pública, apesar de não terem legitimidade para a propositura das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, estão legitimadas para intervir nos processos correspondentes na condição de *amici curiae*.

[1502]A Tabela de Custas do Supremo Tribunal Federal não prevê a incidência de custas na ADI e na ADC, embora tampouco mencione, expressamente, a isenção (cf. Resolução n. 420/2009 do STF).

[1503]Art. 9º, § 1º, da Lei n. 9.868/1999.

despesas, frequentemente de grande vulto, que, se impostas ao autor da ação ou ao *amicus curiae*, poderiam inviabilizar a instrução do processo e, consequentemente, o correto julgamento da causa. Com isso resultaria comprometida, igualmente, a participação pública ambiental no e pelo processo da ADI ou ADC.

O mesmo pode ser dito da condenação final nos encargos da sucumbência, na hipótese de improcedência da ação, que, se admitida, constituiria fator de desestímulo para as iniciativas judiciais de entes representativos, muito embora, no caso de procedência, a não condenação em honorários possa vir em prejuízo do ente intermediário que propôs a demanda ou nela interveio como *amicus curiae*, notadamente, para o que ora importa, do ente intermediário privado que necessitou contratar advogado, como as entidades sindicais ou de classe e as associações civis.

## 2.6. O custo da efetivação de decisões provisórias e da execução provisória de decisões finais no processo coletivo ambiental

Aspecto não tratado de forma expressa pelas leis que dispuseram sobre os processos coletivos acima examinados é o do custo direto ou indireto da efetivação de decisões provisórias e da execução provisória de decisões finais. Alude-se, aqui, mais precisamente, à caução prevista no Código de Processo Civil (arts. 273, § 3º, 475-O, III, e 804)[1504], a ser prestada para o cumprimento de tutelas de urgência antecipadas em defesa do meio ambiente e para a realização provisória de tutelas finais ambientais que ainda não se tornaram estáveis, bem como à responsabilidade do demandante, reputada objetiva, pelos danos causados ao demandado, em função da efetivação de umas e outras, igualmente prevista no estatuto processual civil (arts. 475-O, I e II, e 811, do CPC).[1505]

No que se refere à caução, tem-se que inexigível do demandante no processo coletivo ambiental, como contracautela apta a autorizar a pronta efetivação de tutelas de urgência e a execução provisória de decisões finais contra as quais ainda pende recurso. Os demandantes, em especial nos processos da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança coletivo, como mencionado inúmeras vezes ao longo deste

[1504]Ver, a propósito, DINAMARCO, Cândido Rangel. O regime jurídico das medidas urgentes, cit., p. 89-90; ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*, cit., p. 94.

[1505]DINAMARCO, Cândido Rangel. O regime jurídico das medidas urgentes, cit., p. 87-89; ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*, cit., p. 94-95; MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*, cit., p. 338-340.

trabalho, agem em juízo na defesa de um direito de toda a coletividade, motivo por que não se lhes pode impor, em caráter pessoal, a prestação de garantia para verem efetivados provimentos jurisdicionais obtidos em prol da preservação da qualidade ambiental.

Ressalte-se que exigência de tal natureza, sobretudo em relação ao cidadão e às organizações não governamentais ambientalistas, poderia, em não raras oportunidades, levar ao não cumprimento das decisões judiciais proferidas e, em última instância, ao comprometimento do acesso participativo à justiça em tema de meio ambiente. Daí não se admitir a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil que regem a matéria.

Quanto à responsabilidade do demandante ou do exequente pelos danos decorrentes da efetivação da tutela de urgência ou da execução provisória da sentença final, impõe-se registrar que está ela sujeita, no processo coletivo ambiental, ao regime especial trazido pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, pelos arts. 17 e 18 da Lei n. 7.347/1985 e pelo art. 87 da Lei n. 8.078/1990, derrogatório do regime geral previsto no Código de Processo Civil.

Dessa forma, somente se há de falar na responsabilidade do demandante e do exequente pelos danos ocasionados na efetivação das tutelas jurisdicionais ambientais posteriormente revistas ou revogadas se caracterizada a litigância de má-fé no caso concreto.[1506] Fora da hipótese de má-fé processual, não pode o demandante ou o exequente ser responsabilizado por eventuais prejuízos resultantes do cumprimento de provimentos jurisdicionais favoráveis à preservação da qualidade ambiental que, na sequência, se tornaram insubsistentes.[1507]

## 2.7. Recompensas de ordem pecuniária como estímulo à participação judicial ambiental

A doutrina do direito processual coletivo tem discutido a possibilidade da concessão de recompensa ou gratificação financeira ao autor da ação coletiva, como prêmio à sua iniciativa processual, considerada útil e tida como desejada do ponto de vista social.[1508]

---

[1506] Ainda assim, no caso do Ministério Público e da Defensoria Pública, a responsabilidade é do Estado.

[1507] Esse é, também, na essência, em termos gerais para o processo coletivo, o entendimento de Luiz Manoel Gomes Júnior (*Curso de direito processual civil coletivo*, cit., p. 257-259).

[1508] KÖTZ, Hein. La protection en justice des intérêts collectifs: tableau de droit comparé, cit., p. 97; GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 144-147; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*: teoria geral das ações coletivas, cit., p. 67.

O objetivo básico de uma medida de tal natureza, indiscutivelmente, é incentivar a propositura de demandas coletivas e a defesa eficiente, no desenrolar de todo o procedimento, do direito tutelado.[1509] Por essa razão, a gratificação financeira em questão tende a interessar mais de perto às pessoas físicas e às organizações não governamentais legitimadas, que normalmente têm maiores dificuldades de se organizarem para fazer frente ao custo total do processo.

Inspirada no sistema das *class actions* norte-americanas[1510] e tornada realidade no modelo das ações populares colombianas[1511], a recompensa financeira ao demandante não foi, até o presente, acolhida pelo direito positivo brasileiro. Com efeito, nenhum dos diplomas legais ora em análise - nem a Lei n. 4.717/1965, nem a Lei n. 7.347/1985, nem a Lei n. 8.078/1990 e nem tampouco a Lei n. 9.868/1999 - trouxe norma específica a respeito.

Anote-se que, sem expressa previsão legal, resulta difícil admitir a concessão, no processo coletivo ambiental, de gratificação financeira a quem quer que seja, pela propositura da demanda e pela adequada defesa em juízo do meio ambiente. Isso porque o sistema nacional vigente, em tema de direitos difusos, não concebe a outorga de indenizações ou vantagens pecuniárias diretamente ao autor da ação coletiva.[1512] No modelo atualmente em vigor, toda e qualquer quantia em dinheiro oriunda de demanda coletiva tem por destino certo e inafastável o fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/1985, estando vinculada, como resulta claro do texto legal, à "reconstituição dos bens lesados".[1513] Destarte, orientação diversa, no sentido vislumbrado, depende de modificação legislativa que a preveja de maneira explícita.

De todo modo, impõe-se observar que, sob a ótica da participação judicial ambiental, a instituição de remunerações, recompensas ou gratificações, como as aqui discutidas, não é providência isenta de dificuldades. Além do risco de ensejar uma

---

[1509]KÖTZ, Hein. La protection en justice des intérêts collectifs: tableau de droit comparé, cit., p. 97; GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 145-146.

[1510]GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 144; *A* class action *como instrumento de tutela coletiva de direitos*: as ações coletivas em uma perspectiva comparada, cit., p. 243-244.

[1511]Art. 39 da Lei n. 472/1998: "Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos".

[1512]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 348-349.

[1513]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*, cit., p. 358-363.

autêntica corrida, por parte de indivíduos e entes intermediários não estatais, e quiçá até estatais, aos pretórios, na esperança da obtenção de vantagens financeiras, com a utilização pouco ou nada criteriosa do processo coletivo ambiental[1514], há, ainda, a questão do ideal cívico subjacente a essas iniciativas judiciais na proteção de um direito a todos pertencente, de participação cidadã desinteressada economicamente, que restaria desvirtuado com a promessa de prêmio em dinheiro para os sujeitos legitimados.

## 2.8. Assistência jurídica e judiciária gratuita e participação judicial ambiental

Outra via importante[1515], sob o prisma do custo do processo, para tornar factível a participação judicial ambiental, é a instituição de serviços de assistência jurídica e judiciária gratuita, capazes de atender, mais de perto, os indivíduos e as organizações não governamentais ambientalistas.

A ideia, aqui, é a organização de serviços gratuitos de consultoria extrajudicial e de patrocínio de ações coletivas em benefício dos indivíduos e das associações civis ambientalistas, independentemente da condição destes últimos de hipossuficientes econômicos ou organizacionais. De fato, a circunstância de os cidadãos e as entidades ambientalistas se proporem a defender um direito de todos induz, ao menos no plano ideal, a necessidade da criação de serviços especializados para orientá-los e atendê-los gratuitamente nessa empreitada, aliviando-os dos pesados encargos financeiros que decorrem da consultoria jurídica privada e da contratação de advogados.

Só dessa maneira, com assistência jurídica e judiciária integral e gratuita aos indivíduos e entes representativos dos interesses da coletividade na proteção do meio ambiente, associada a um regime financeiro que lhes seja favorável no processo coletivo,

---

[1514]No tema, ver, ainda, a critica de Ricardo Quass Duarte Os fundos de reparação dos interesses ou direitos difusos lesados: natureza, gerência e serventia. In: SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*, cit., p. 118. Em sentido diverso, embora reconhecendo o risco indicado no texto, Antonio Gidi entende que "o risco maior está em transformar o processo coletivo em *munus publico* sem qualquer remuneração" (*Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 150).

[1515]Na lição de Nicolò Trocker, são duas, essencialmente, as vias para a superação dos obstáculos decorrentes do custo do processo judicial em geral: de um lado, o tratamento específico das custas e despesas processuais; de outro lado, a estruturação de um sistema de assistência judiciária gratuita (*Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano, cit., p. 316). No mesmo sentido, Christine Larssen e Benoît Jadot, que veem na implantação de serviços de assistência e auxílio jurídico ao público em geral mecanismo relevante para eliminar ou reduzir os obstáculos financeiros do acesso à justiça em matéria ambiental, além da simples limitação dos custos inerentes aos processos judiciais (L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 233).

ter-se-á condições de assegurar, na sua inteireza, o acesso participativo à justiça na área ambiental, sem os obstáculos jurídicos e econômicos que tradicionalmente inibem as iniciativas judiciais e extrajudiciais da sociedade civil.

No Brasil, entretanto, conforme mencionado[1516], a prestação de assistência jurídica integral e gratuita, como incumbência do Estado, orienta-se, em regra, para a proteção de direitos individuais e coletivos das pessoas carentes de recursos financeiros ou organizacionais[1517], estando a cargo da Defensoria Pública.[1518] Esta, por seu turno, segundo analisado, somente pode atuar na defesa do meio ambiente nos casos em que os direitos e interesses dos necessitados estejam entrelaçados com a preservação da qualidade ambiental, de tal modo que o resultado da demanda possa beneficiar diretamente um grupo determinado de pessoas hipossuficientes.[1519]

Dessa forma, o mecanismo estatal de assistência jurídica e judiciária gratuita, no direito brasileiro, apresenta-se restrito aos direitos e interesses individuais dos necessitados ou aos direitos e interesses coletivos e difusos que, em termos concretos, repercutam direta e imediatamente sobre aqueles. A extensão da prestação da assistência jurídica e judiciária gratuita para a proteção do meio ambiente, que se mostre desvinculada da tutela dos direitos e interesses individuais das pessoas carentes ou necessitadas, não é admitida.

Recorde-se, no ponto, que o Projeto de Lei Complementar n. 237/1993, oriundo do Senado Federal, do qual resultou a Lei Complementar n. 80/1994, trazia dispositivo que inseria entre as funções institucionais da Defensoria Pública o patrocínio de ação civil pública em favor das associações que incluíssem nas suas finalidades estatutárias a defesa do meio ambiente e dos demais direitos difusos e coletivos (art. 4º, XII). Todavia, tal dispositivo sofreu veto do Presidente da República, sob o argumento de que a referida atuação da Defensoria Pública extrapolaria a esfera de competência essencial da Instituição, que é a defesa dos necessitados, individualmente considerados.[1520]

7Não é difícil de perceber, do acima exposto, que o modelo constitucional e infraconstitucional brasileiro de assistência jurídica e judiciária gratuita, a ser prestada pelo Estado, não satisfaz as necessidades do acesso participativo à justiça para a proteção do meio ambiente, o qual pressupõe o auxílio aos cidadãos e às organizações não

[1516]Ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 3, Seção II, item n. 5.1, supra.
[1517]Art. 5º, LXXIV, da CF.
[1518]Art. 134 da CF.
[1519]Art. 4º, VII, da Lei Complementar n. 80/1994, na redação dada pela Lei Complementar n. 132/2009.
[1520]Ver, nesta Segunda Parte, o Título II, Capítulo 3, Seção II, item 5.3, supra.

governamentais pelo simples fato de pretenderem postular em juízo ou fora dele a defesa de um direito de titularidade coletiva, pouco importando a condição econômica do sujeito intitulado a participar e a repercussão da tutela pretendida sobre sua esfera pessoal de direitos.

Excluídos, assim, do sistema estatal, resta aos indivíduos e às associações civis ambientalistas contar com a organização de serviços gratuitos de orientação jurídica e patrocínio judicial pelas universidades - os conhecidos escritórios-modelo e departamentos jurídicos integrados por alunos e supervisionados por professores e/ou profissionais da advocacia - e por entidades e institutos privados, à semelhança do que se passa na área da proteção do consumidor. Dotados de maior flexibilidade na definição de sua estrutura, forma de atuação e beneficiários dos serviços prestados, os referidos escritórios poderão preencher importante lacuna na prestação da assistência jurídica e judiciária gratuita para a proteção do meio ambiente em si mesmo considerado.

## 2.9. Síntese conclusiva a respeito do custo do processo coletivo ambiental no direito brasileiro vigente

Conforme se procurou demonstrar nos itens antecedentes, o direito brasileiro vigente não se mostra alheio à questão do custo do processo coletivo ambiental, como fator capaz de facilitar a participação pública ambiental no e pelo processo.

Com efeito, o exame das normas relativas aos processos da ação popular, da ação civil pública, do mandado de segurança coletivo, da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade evidenciou a orientação básica e fundamental do ordenamento jurídico nacional no sentido do não adiantamento, como regra, das custas e despesas processuais, inclusive honorários de peritos, por parte dos demandantes em geral, bem como da exoneração destes dos encargos decorrentes da sucumbência, no caso de improcedência do pedido, ressalvada, no mais das vezes, a ocorrência de má-fé processual. Cuida-se, sem dúvida, de sistema normativo por intermédio do qual se busca chegar o mais próximo possível do ideal da gratuidade do processo coletivo ambiental para os indivíduos e entes intermediários legitimados, salvo litigância de má-fé, ainda que, em

algumas hipóteses, se exclua, igualmente, a condenação em honorários advocatícios no caso de procedência da demanda.[1521]

Partindo desse posicionamento do legislador, não parece difícil extrair a conclusão de que, nos processos coletivos ambientais, não se atribuem tampouco aos demandantes os custos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência concedidas em defesa do meio ambiente ou da execução provisória de decisões finais portadoras de tutelas ambientais preventivas ou reparatórias. Aqui, não só não se exige dos demandantes a prestação da caução prevista nos arts. 273, § 3º, 475-O, III, e 804, do Código de Processo Civil para o cumprimento dos provimentos jurisdicionais, como também não se impõe aos sujeitos legitimados que propuseram a demanda ou intervieram no feito a responsabilidade por eventuais danos decorrentes de medidas deferidas e efetivadas provisoriamente, mas revogadas na sequência, salvo, uma vez mais, a ocorrência de má-fé processual, com o que se excepciona a regra da responsabilidade objetiva prevista pelo estatuto processual civil (arts. 475-O, I e II, e 811).

Como se pode perceber, no Brasil estabeleceu-se um conjunto de prescrições legais, aplicável diretamente ou pela via interpretativa, que tem como objetivos primordiais não inibir e estimular as iniciativas judiciais dos sujeitos intitulados à participação pública na defesa do meio ambiente, que, de acordo com o afirmado, não podem ter no custo do processo um obstáculo intransponível.

A ressalva que cabe na matéria, à luz do direito positivo vigente, é a de que não se chegou, ainda, no direito nacional, à previsão de recompensas ou gratificações financeiras aos indivíduos e entes intermediários legitimados para agir ou para intervir nas causas ambientais, nem ao estabelecimento de um amplo sistema de assistência jurídica e judiciária gratuita, abrangente da consultoria extrajudicial e do patrocínio judicial em favor de pessoas físicas e organizações não governamentais ambientalistas. Se, no primeiro caso, das recompensas ou gratificações financeiras, podem ser levantadas dúvidas a respeito da pertinência da sua instituição, no segundo caso, da assistência jurídica e judiciária gratuita especializada na questão ambiental, resta inconteste a importância da sua organização, como forma de eliminar, definitivamente, a barreira representada pelo custo financeiro para a viabilização de um autêntico e efetivo acesso *participativo* à justiça em matéria ambiental.

[1521]É o que se passa no mandado de segurança coletivo e nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade.

## 3. O custo do processo nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente

### 3.1. Os novos modelos transnacionais de processos coletivos e o custo do processo ambiental

#### 3.1.1. O modelo ibero-americano do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América

O Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, ao cuidar do tema concernente ao custo do processo, propõe disciplina específica, a qual, se por um lado, serve de estímulo ao ajuizamento de demandas coletivas e à intensa participação processual dos demandantes e dos intervenientes, por outro lado, pode constituir, também, fator de inibição da participação no processo e por intermédio deste.

De fato, o Código Modelo dispõe em seu art. 15, § 3º que os autores da ação coletiva não adiantarão custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem serão condenados, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

Como se vê, à semelhança do que se passa com o direito brasileiro vigente, o Código Modelo estabelece, para *todos* os legitimados ativos, em princípio, a *gratuidade* do processo coletivo, salvo ocorrência de litigância de má-fé. Assim, nas ações coletivas, os demandantes não estão sujeitos nem ao ônus do adiantamento das custas e despesas processuais, incluindo os honorários periciais[1522], nem aos encargos decorrentes da sucumbência, na eventualidade de improcedência do pedido, ressalvada a configuração de litigância de má-fé.

[1522] A respeito da realização das perícias, de grande relevância no processo coletivo ambiental, conforme já afirmado, dispõe o Código Modelo ibero-americano (art. 12, § 1º) que o juiz poderá requisitá-la a entidades públicas, com a condenação do *demandado* sucumbente ao reembolso das despesas correspondentes. Na eventualidade de a perícia não poder ser realizada por entidade pública, faculta o Código ao juiz determinar o seu custeio pelo Fundo de Direitos Difusos e Individuais Homogêneos, solução duvidosa, ante a finalidade dos recursos destinados ao Fundo, voltada para a reconstituição dos bens lesados ou, na impossibilidade, à realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que esta se repita (art. 8º, *caput*). Voltar-se-á ao tema na análise do Anteprojeto de Código de Processos Coletivos da USP/IBDP.

Além disso, na hipótese de procedência da demanda, o modelo ibero-americano é expresso em impor ao réu vencido o pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios (art. 15, *caput*), sendo que, na fixação destes últimos, quando cabíveis, deverão ser levados em consideração o trabalho desenvolvido pelo advogado, a vantagem obtida pelo grupo a partir da atuação do causídico e a complexidade da causa, excluída a pré-determinação de parâmetros mínimos e máximos para a remuneração (art. 15, § 1º).

O objetivo de tal prescrição normativa, sem dúvida, é recompensar adequadamente o trabalho do advogado que atua em prol dos indivíduos e dos entes privados legitimados, em especial das associações civis.[1523] Com isso, pretende-se despertar o interesse dos bons profissionais da advocacia privada pelas causas coletivas, a fim de que, motivados pela perspectiva de obtenção de expressiva remuneração a ser paga pelo vencido, canalizem seu talento e sua competência técnica para a defesa em juízo dos direitos coletivos e difusos, aceitando receber os honorários a que fazem jus somente ao final.[1524]

Merece destaque, também, ainda no caso de procedência do pedido, a autorização dada pelo Código Modelo ao juiz do processo para fixar, em benefício da pessoa física, da associação ou do sindicato demandante, *gratificação financeira*, quando a atuação deste tiver sido relevante para a boa condução do processo e para o êxito da demanda (art. 15, § 2º). Aqui, como é fácil de perceber, o modelo ibero-americano se posiciona em favor da concessão de recompensas em dinheiro para os demandantes privados, como mecanismo suscetível de encorajar os indivíduos, as entidades sindicais e as organizações não governamentais a defenderem em juízo os direitos difusos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Mas, em contrapartida a esse conjunto de medidas de incitação financeira para o ajuizamento de demandas coletivas e a adequada atuação em juízo, o Código Modelo ibero-americano, na esteira do modelo atualmente em vigor no Brasil, prevê que, na improcedência do pedido, configurada a má-fé processual do demandante, este e os responsáveis pelos respectivos atos serão solidariamente condenados ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios e no décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos (art. 15, § 4º).

---

[1523]Ver, sobre o tema, GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 151.

[1524]Ainda aqui, GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil, cit., p. 151.

Chama a atenção, no ponto, a severidade da disciplina proposta pelo modelo ibero-americano para a sanção da litigância de má-fé. Isso porque, diversamente do direito brasileiro vigente, que restringe o tratamento agravado da litigância de má-fé às associações civis, responsabilizando solidariamente os diretores responsáveis pela propositura da demanda, o Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América estende o regime sancionador em questão a todos os demais entes intermediários legitimados, vale dizer, aos sindicatos, às entidades estatais independentes, ao Ministério Público, ao Defensor do Povo e à Defensoria Pública.

Dessa forma, na proposta veiculada pelo Código Modelo ibero-americano, caracterizada a má-fé processual do demandante, a responsabilidade pela litigância temerária recai sobre as pessoas jurídicas e as instituições legitimadas e, em caráter solidário, sobre as pessoas físicas dos diretores e membros destas últimas, que decidiram pela propositura da demanda coletiva, inclusive, para o que ora interessa, os dirigentes das entidades privadas e das entidades estatais independentes, os membros do Ministério Público, os Defensores Públicos e o Defensor do Povo que, no caso concreto, exerceram a representação de suas respectivas instituições. A natureza intimidativa de uma disposição como essa é inegável e trata como suspeitos, por definição, não apenas as organizações não governamentais - o que já seria criticável - como também todos os demais entes intermediários que, nos termos da Constituição e/ou da lei, são representativos dos interesses da coletividade na defesa dos direitos difusos.

Acresça-se a isso tudo a norma do art. 19, § 1º, do Código Modelo, segundo a qual a execução provisória, no processo coletivo, corre por conta e risco do exequente, que responde pelos prejuízos causados ao executado, em caso de reforma da sentença recorrida, independentemente da caracterização da litigância de má-fé, complementada pela previsão do art. 41, relativa à aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, a possibilitar, igualmente, à luz do modelo brasileiro, a responsabilização do demandante pela efetivação da tutela antecipada posteriormente revogada.

À evidência, cominações dessa ordem, seja pelo custo efetivo gerado, uma vez tornadas realidade nas demandas coletivas, seja pela injustificável exceção que representam à regra da gratuidade do processo coletivo, firmada no próprio Código Modelo, seja, enfim, pelo caráter inibitório de que são revestidas, pela simples possibilidade de sua imposição, contribuem, inegavelmente, para dificultar o acesso participativo à justiça em matéria ambiental.

### 3.1.2. O modelo europeu da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental

A Convenção de Aarhus, ao tratar do acesso à justiça em matéria ambiental, estabeleceu, observado o caráter amplo e genérico de suas normas, três diretrizes básicas que interessam diretamente ao tema do custo do processo.

Em primeiro lugar, a Convenção dispôs que as Partes contratantes, nas respectivas ordens internas, devem instituir processos objetivos, équos e rápidos, sem que o custo destes seja proibitivo (art. 9º, § 4º).[1525] Em segundo lugar, convencionou-se expressamente que as pessoas, devido ao fato de exercerem, em conformidade com as normas da Convenção, os seus direitos de informação, participação e acesso à justiça na área do meio ambiente, não poderão ser punidas, perseguidas ou submetidas a medidas vexatórias (art. 3º, § 8º).[1526] Por fim, dentro de um contexto francamente favorável à atuação do público em geral (art. 3º, §§ 2º e 3º)[1527] e das organizações não governamentais em especial (art. 3º, § 4º)[1528], a Convenção de Aarhus exortou as Partes contratantes a implantarem mecanismos apropriados de assistência jurídica, com o objetivo de eliminar ou reduzir os obstáculos financeiros, ou de outra ordem, suscetíveis de entravar o acesso à justiça em matéria ambiental (art. 9º, § 5º).[1529]

---

[1525] Art. 9º, § 4º: « En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2, et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectifs, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif (...) » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1526] Art. 3º, § 8º: « Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droit conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable á l'issue d'une procédure judiciaire » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1527] Art. 3º, § 2º: «Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilemente au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement». Art. 3º, § 3º : «Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement» (textos em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1528] Art. 3º, § 4º: « Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

[1529] Art. 9º, § 5º: « Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnéé d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice » (texto em francês constante do Decreto n. 2002-1187, de 12.09.2002, que publicou a Convenção na França - ver Anexo n. 2).

Como se pode perceber, não há na Convenção de Aarhus previsão direta e explícita da gratuidade do acesso à justiça em matéria ambiental, tanto que admitida, em termos claros, a condenação dos demandantes vencidos ao pagamento das despesas processuais (art. 3º, § 8º, parte final). No modelo aarhusiano, veda-se apenas que o custo do processo seja tal que impeça o acesso do público aos tribunais para a proteção do meio ambiente.

Ainda assim, vale lembrar que as disposições normativas da Convenção de Aarhus constituem *standards* mínimos de um acesso efetivo à justiça na defesa da qualidade ambiental.[1530] Nada impede, consequentemente, que os diversos países, nos seus direitos nacionais do meio ambiente, reduzam o custo do processo, até o ponto de promoverem a gratuidade da justiça, senão para todos, ao menos para alguns dos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental.[1531]

Por outro lado, a Convenção é explícita em obstar a imposição de penalidade de qualquer natureza às pessoas físicas ou jurídicas, em razão de ingressarem em juízo em busca de tutela jurisdicional ambiental. Está-se diante de posicionamento importante e vigoroso da Convenção de Aarhus que, na amplitude da previsão normativa, impeditiva de toda e qualquer estratégia de intimidação ou desencorajamento do público[1532], permite restringir a possibilidade de cominação de sanções pecuniárias pela provocação da jurisdição e limitar as hipóteses de responsabilização dos sujeitos legitimados para as demandas ambientais, por força da efetivação de provimentos jurisdicionais provisórios e do cumprimento provisório de decisões finais, posteriormente revistos ou revogados.

Mas não é só. Para além da disciplina relativa às despesas processuais, a fim de que o custo do processo ambiental não seja proibitivo do ingresso em juízo, a Convenção de Aarhus propõe, igualmente, às Partes contratantes, a adoção de medidas positivas em vista da organização de sistemas de assistência jurídica em favor do público em geral e das organizações não governamentais em especial. Pretende-se, a partir da referida providência, segundo expresso no próprio texto convencional, eliminar ou, no mínimo, reduzir as barreiras de ordem econômica que entravam o acesso participativo à justiça na área ambiental e tornam insuportável o custo do processo para os portadores em juízo do direito ao meio ambiente.

---

[1530]Ver Primeira Parte, Título I, Capítulo 2, item 2, supra.

[1531]LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 230.

[1532]LARSSEN, Christine; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus, cit., p. 201-203.

## 3.2. Os novos modelos nacionais de processos coletivos e o custo do processo ambiental

### 3.2.1. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos elaborado pela Universidade de São Paulo (USP) e encampado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) deu grande importância à questão do custo do processo. Tanto é assim que o modelo USP/IBDP incluiu, logo de início, entre os princípios da tutela jurisdicional coletiva, o princípio da economia processual (art. 2º, letra "g").

Observe-se que o princípio da economia, no processo civil moderno, não se limita a postular o máximo resultado na atuação do direito com o mínimo possível de atividades processuais[1533], indo muito além, para preconizar, em acréscimo, a economia de tempo e a economia de custos.[1534] Dessa forma, organizar um processo coletivo econômico, sob o prisma do custo financeiro, é uma das tarefas a serem cumpridas pelo sistema de direito processual coletivo, no modelo projetado pela USP/IBDP.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Anteprojeto USP/IBDP, sem desconsiderar as regras do direito brasileiro vigente, seguiu, na essência, os passos do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, com algumas peculiaridades que serão discriminadas na sequência.

Efetivamente, o Anteprojeto USP/IBDP, no seu art. 17, § 4º, dispôs que "Os autores da demanda coletiva não adiantarão custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem serão condenados, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais".

Como se pode notar, o modelo USP/IBDP manteve a mesma sistemática do direito brasileiro vigente, acompanhada pelo Código Modelo ibero-americano, no concernente à gratuidade do acesso à justiça para a defesa de direitos e interesses transindividuais, concedida a todos os legitimados ativos, salvo comprovada má-fé. Registre-se, a propósito,

---

[1533]CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, cit., p. 74.

[1534]PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*, cit., p. 24-25. Sobre o tema, ver, ainda, BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, 1, cit., p. 142-147 e 490.

que o Anteprojeto USP/IBDP não repetiu a norma do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, relacionada à responsabilidade objetiva do demandante pela execução provisória de provimentos jurisdicionais finais em seguida reformados (art. 19, § 1º), sinal claro de que, para essa situação e a da efetivação de tutelas antecipadas urgentes revistas ou revogadas, os sujeitos legitimados respondem, como acontece no sistema hoje vigente, tão só se caracterizada a litigância de má-fé.

Ademais, o Anteprojeto USP/IBDP adotou a proposta do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América de fixação, para o caso de procedência do pedido, de gratificação financeira em benefício da pessoa física, da entidade sindical, da associação civil ou da fundação de direito privado legitimada, sem prejuízo da verba da sucumbência, quando a atuação de tais sujeitos tiver sido relevante para a condução do processo e para o êxito da demanda coletiva, observados, na estipulação do valor a ser pago, os critérios da razoabilidade e modicidade (art. 17, § 3º). Cuida-se, aqui, uma vez mais, de expediente de ordem financeira que visa a estimular o ajuizamento de demandas coletivas pelos indivíduos e entes intermediários privados e a premiar a seriedade e a competência com que os referidos demandantes se conduziram no desenrolar do processo, em vista do sucesso da demanda.[1535]

O Anteprojeto, entretanto, previu que o pagamento dessa gratificação concedida aos legitimados privados deve ficar a cargo do Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos. Essa opção do Anteprojeto USP/IBDP não é, à evidência, a melhor, pois propicia o desvio de recursos do referido Fundo, que se destinam, acima de tudo, "à realização de atividades tendentes a minimizar as lesões ou a evitar que se repitam, dentre outras que beneficiem os bens jurídicos prejudicados (...)" (art. 27, *caput*). A solução adequada, na realidade, seria a imposição do custo da aludida recompensa ao réu vencido na demanda, em conformidade com a sua capacidade econômica e financeira, a ser apurada pelo juiz da causa, observados, na fixação do valor devido, como previsto no texto projetado, os critérios da razoabilidade e modicidade.[1536]

Ainda na hipótese de procedência do pedido, o modelo USP/IBDP dispôs que o demandado - inclusive o Poder Público, se o caso - será condenado ao pagamento das custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como dos

[1535]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 134-135.
[1536]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 135.

honorários de advogados (art. 17, *caput*, e §§ 1º e 2º). Não resulta claro, porém, no Anteprojeto, se a remuneração do advogado do demandante vencedor deverá ser fixada sem a observância de parâmetros pré-determinados, como propugnado pelo Código Modelo ibero-americano, no intuito de, com a fixação de verba honorária expressiva, atrair os melhores profissionais para o patrocínio de causas de interesse de toda a sociedade, em favor, notadamente, das pessoas físicas e das organizações não governamentais. A forma em que redigidos o *caput* e o § 1º do art. 17, com critérios distintos para o cálculo dos honorários, conforme se trate de condenação ao pagamento de quantia certa ou de condenação genérica ou ao cumprimento de obrigações de fazer e não fazer ou de dar, deixa a impressão de que, no final das contas, persistem na matéria os parâmetros do art. 20, §§ 3º e 4º, Código de Processo Civil.

De outra banda, reafirmou-se no Anteprojeto USP/IBDP a mesma severidade de tratamento, no que se refere à litigância de má-fé, dada pelo ordenamento jurídico em vigor às associações civis vencidas na demanda coletiva. Nesse sentido, verificada a má-fé processual, não só a pessoa jurídica como igualmente as pessoas físicas responsáveis pelos respectivos atos devem ser condenadas, em caráter solidário, ao pagamento das despesas processuais, dos honorários advocatícios e da soma equivalente a até o décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos (art. 17, § 5º).

Ressalte-se que o modelo projetado pela USP/IBDP não apenas não previu a revisão do sistema vigente, como ainda estendeu a rigorosa punição pela má-fé processual a todos os entes intermediários legitimados, na forma proposta pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (art. 15, § 4º), anteriormente criticada.[1537] Com tal previsão normativa, pretende-se atingir, diretamente, na condição de responsáveis solidários, por igual, os dirigentes de entidades sindicais e da OAB e os membros do Ministério Público e da Defensoria que deliberaram a respeito da propositura da demanda.

Outra importante inovação apresentada pelo Anteprojeto USP/IBDP, inspirada, certamente, no modelo ibero-americano, é a da antecipação dos custos das perícias que se fizerem necessárias à defesa dos direitos e interesses difusos pelo Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos (art. 27, *caput*), tendo em vista a regra do não adiantamento, pelos legitimados ativos, das custas e despesas processuais, incluindo os honorários periciais (art. 17, § 4º).

---

[1537]Ver item n. 3.1.1 supra. No assunto, ainda, MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 135.

Trata-se, segundo já se teve a oportunidade de anotar[1538], de opção polêmica do Anteprojeto, ante a finalidade precípua dos recursos do Fundo em questão, os quais devem ser destinados prioritariamente à reconstituição de bens lesados e à realização de atividades tendentes a minimizar lesões ou a impedir sua reiteração (art. 27, *caput*). Ao que se verifica, o texto projetado resignou-se diante da realidade da prática forense atual, em que, ausente capacidade financeira do legitimado ativo para o custeio das perícias por ele requeridas, muitos processos coletivos acabam por ficar paralisados, sobretudo nos casos em que os trabalhos técnicos exigidos somente podem ser realizados por peritos ou organismos particulares, inviabilizada a requisição judicial a órgãos públicos. Daí a preferência manifestada no Anteprojeto pelo custeio das perícias com o dinheiro depositado no Fundo, como forma de viabilizar a realização da prova técnica no processo coletivo.

De todo modo, mesmo nessa nova orientação normativa, impõe-se ressalvar que os recursos do Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos passíveis de utilização em perícias judiciais somente podem ser aqueles que não resultam de condenações judiciais destinadas à reparação de bens lesados ou à compensação de lesões julgadas irreversíveis. É o que se passa, por exemplo, com os recursos oriundos da arrecadação de multas coercitivas ou sancionadoras, inclusive aquelas decorrentes do descumprimento de compromissos de ajustamento de conduta (art. 27, § 1º).[1539]

Por fim, cumpre referir que, de acordo com o modelo do Anteprojeto USP/IBDP (arts. 43 e 44), as normas relativas ao custo do processo devem ter incidência sobre todos os processos coletivos considerados neste trabalho, vale dizer, sobre os processos da ação civil pública, da ação popular e do mandado de segurança coletivo, excetuados, unicamente, os processos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, os quais se sujeitam a normas próprias e especiais.

---

[1538]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 135.

[1539]MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado, cit., p. 135.

### 3.2.2. O modelo do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA

O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estácio de Sá (UNESA), tanto quanto o Anteprojeto USP/IBDP e na mesma linha do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, trouxe normas específicas a respeito do custo do processo.

Com efeito, de início, o Anteprojeto UERJ/UNESA reafirmou, no art. 13, *caput*, as duas regras básicas do direito processual coletivo relativas às custas e despesas processuais e aos honorários advocatícios, vistas como fator de facilitação do acesso à justiça para a proteção de direitos coletivos e difusos: primeiro, a regra do não adiantamento, pelos *autores* da ação coletiva, das custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas processuais; segundo, a regra da não condenação dos *demandantes* nos encargos da sucumbência, inclusive honorários de advogados, na eventualidade de insucesso da demanda, salvo comprovada má-fé processual. Em seguida, dispôs o Anteprojeto que, em caso de procedência do pedido, a sentença condenará o demandado nas custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como em honorários de advogados (art. 13, § 1º), facultada, ainda, ao juiz do feito a fixação de gratificação financeira à pessoa física, entidade sindical ou associação civil demandante, quando a atuação desta tiver se mostrado relevante para a condução do feito e o êxito da demanda coletiva (art. 13, § 3º). Por fim, retomou o texto projetado, em sua concepção original, a previsão do Código Modelo ibero-americano, segundo a qual o juiz, na fixação dos honorários advocatícios a serem pagos pelo réu vencido, deverá levar em conta a vantagem concreta trazida pelo trabalho do advogado ao grupo favorecido, a qualidade da atuação do causídico e a complexidade da causa (art. 13, § 2º), independentemente de parâmetros mínimos e máximos pré-definidos.

Resulta evidente das normas acima mencionadas que o modelo proposto pela UERJ/UNESA ancora-se, fundamentalmente, na gratuidade do processo coletivo para os sujeitos legitimados, inclusive na hipótese de rejeição da demanda, salvo comprovada má-fé, e na adoção de expedientes de incitação financeira destinados a estimular o ajuizamento de demandas coletivas e a premiar a atuação processual do legitimado privado e de seu advogado.

De outra parte, o Anteprojeto em questão, afastando-se de suas fontes inspiradoras, excluiu do texto final propostas polêmicas, relacionadas à responsabilidade do legitimado ativo pela execução provisória de provimentos jurisdicionais, sem a consideração da configuração da litigância de má-fé, à antecipação dos custos das perícias necessárias à instrução da causa pelo Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos e ao pagamento da gratificação financeira à pessoa física, aos sindicatos e às associações civis pelo mesmo Fundo.

Não chegou, contudo, o Anteprojeto UERJ/UNESA, ao ponto de romper com o modelo propugnado pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e pelo Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP, para a hipótese da ocorrência de má-fé processual do demandante. Aqui, diversamente, na senda aberta pelos referidos modelos, o diploma carioca previu a condenação, em caráter solidário, do litigante de má-fé e dos responsáveis pela propositura da demanda ao pagamento das despesas processuais, dos honorários advocatícios e de até o décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos (art. 13, § 4º).

Uma vez mais, para o que ora importa, alcançam-se com a punição pela litigância de má-fé não só as pessoas jurídicas e as instituições sociais secundárias despersonalizadas - entidades sindicais, associações civis, OAB, Ministério Público, Defensoria Pública - como também os respectivos membros que, em nome delas, ajuizaram a demanda - diretores de sindicatos, de associações civis e da OAB, Promotores de Justiça, Procuradores da República e Defensores Públicos. O caráter intimidativo da proposição, nunca é demais insistir, apresenta-se manifesto, pela influência negativa que a ameaça de responsabilização pessoal de integrantes dos entes intermediários legitimados pode exercer sobre as iniciativas judiciais destes em defesa de direitos e interesses de toda a coletividade.

Registre-se, finalmente, que, no tema em discussão, o modelo projetado propõe a extensão de sua disciplina, por igual, ao processo do mandado de segurança coletivo (art. 46) e ao processo da ação popular (art. 53); não, porém, aos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, subordinados a regime próprio e especial.

### 3.2.3. O modelo consolidado no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal

O Projeto de Lei n. 5.139/2009, de autoria do Governo Federal, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, como não poderia ser diferente, em função da influência que sofreu do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UERJ/UNESA[1540], disciplinou, com regras específicas, o tema do custo do processo na ação civil pública e nas demais ações coletivas.

De fato, após incluir, entre os princípios do processo civil coletivo, o princípio da economia processual (art. 3º, II), abrangente, como referido anteriormente, da economia de atividade processual, da economia de tempo e da economia de custos financeiros, o Projeto de Lei n. 5.139/2009 reafirmou a orientação tradicional do direito brasileiro no sentido do não adiantamento pelos legitimados ativos de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas e da exoneração dos demandantes e intervenientes, na improcedência da demanda, dos encargos decorrentes da sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 55, § 2º).

Além disso, o Projeto do Governo foi explícito em dispor, com toda a clareza, que, em qualquer circunstância, os sujeitos legitimados para a defesa em juízo dos direitos transindividuais somente respondem por danos processuais nas hipóteses em que agirem com má-fé processual (art. 56). Cuida-se, sem dúvida, de relevante posicionamento do texto projetado, que, nas ações coletivas, submete a responsabilidade dos demandantes por eventuais danos causados pela efetivação de tutelas de urgência, posteriormente revistas ou revogadas, e pelo cumprimento ou execução provisória de tutelas preventivas ou reparatórias, na sequência contrariadas por decisões de instâncias superiores, à caracterização da litigância de má-fé do ente portador dos interesses da sociedade na proteção do meio ambiente. Afasta-se, consequentemente, no Projeto de Lei n. 5.139/2009, a responsabilidade objetiva dos sujeitos intitulados à participação pública em defesa de direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, por prejuízos resultantes da sua atividade processual, subordinando a viabilidade da responsabilização dos demandantes à comprovação de má-fé processual.

[1540]Ver a esse respeito a Exposição de Motivos ao Projeto, de autoria do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, Tarso Fernando Herz Genro (Anexo n. 5).

Por outro lado, o Projeto de Lei do Governo Federal acaba por consolidar a visão exposta no Código Modelo ibero-americano e nos Anteprojetos USP/IBDP e UERJ/UNESA de condenação solidária dos entes intermediários legitimados e das pessoas físicas que os integram ao pagamento das despesas processuais, dos honorários advocatícios e da quantia correspondente a até o décuplo das custas processuais, mais perdas e danos (art. 56, parágrafo único). Consagra-se, assim, no Projeto de Lei n. 5.139/2009, regime extremamente severo de punição da litigância de má-fé, que alcança, no rigor da norma, os diretores de associações civis, das fundações privadas, dos sindicatos e até da Ordem dos Advogados do Brasil, que deliberaram pela propositura da demanda, bem como os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública que representam as respectivas instituições em juízo. O resultado final não pode ser outro que não a potencial inibição das iniciativas judiciais dos legitimados ativos, especialmente dos entes privados, menos habituados às disputas travadas nos tribunais e mais temerosos das repercussões financeiras dos embates processuais.

Quanto à realização da prova pericial, de grande importância nas demandas ambientais, o texto projetado pelo Governo inovou sensivelmente, em comparação com os demais modelos que lhe serviram de inspiração. Efetivamente, o Projeto de Lei n. 5.139/2009 estabelece que, na hipótese de realização de prova pericial requerida pelo legitimado ativo ou determinada de ofício, estando o demandante isento do ônus do adiantamento das despesas correspondentes, competirá ao Poder Judiciário remunerar o trabalho do perito nomeado, se não tiver em seus quadros servidor habilitado a desempenhar a função (art. 21, parágrafo único). Ou seja: o Projeto de Lei n. 5.139/2009 não só abandonou a ideia de atribuir ao Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos o encargo de custear as perícias nas ações coletivas, como, ainda, impôs ao Judiciário a tarefa de providenciar, sob sua responsabilidade, a realização da prova técnica, seja obrigando-o a pagar, com verba de seu orçamento, o trabalho prestado pelo *expert*, seja estimulando-o a manter quadro próprio de servidores capacitados para os mais diversos exames técnicos especializados, tudo sem prejuízo da possibilidade de requisição do concurso de institutos e órgãos públicos e de solicitação do auxílio de entidades particulares (art. 3º, VII).

Sob outro prisma de análise, ainda, no caso de julgamento de procedência do pedido formulado na demanda coletiva, o Projeto do Governo Federal manteve o formato tradicional, com a previsão da condenação do demandado ao pagamento das custas,

emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como dos honorários de advogados (art. 55), muito embora não se mostre preciso sobre a incidência ou não dos parâmetros mínimos e máximos previstos no Código de Processo Civil para a fixação da verba honorária, quando cabível, nem sobre a possibilidade de fixação, alternativamente, de remuneração acima de aludidos patamares, como forma de estimular o patrocínio das causas por parte de advogados e escritórios de advocacia de reconhecida competência em favor das organizações não governamentais. De toda sorte, se não há clareza no concernente à recompensa do trabalho desenvolvido pelo advogado, resulta certa, no Projeto de Lei n. 5.139/2009, a não concessão de autorização ao juiz do processo para a estipulação de gratificação financeira às associações civis, fundações privadas e sindicatos, como incentivo e prêmio às iniciativas judiciais dos mencionados entes intermediários.

Aspecto relevante a ser por fim salientado no Projeto do Governo é o da prescrição normativa do art. 67, segundo a qual as disposições do texto projetado se aplicam à ação popular e ao mandado de segurança coletivo "no que não forem incompatíveis com as regras próprias que disciplinam e regulam as referidas ações". Nesses termos, considerado o fato de que tanto na Lei da Ação Popular (Constituição Federal, art. 5º, LXXIII; Lei n. 4.717/1965 - arts. 10, 12 e 13) quanto na Lei do Mandado de Segurança Individual e Coletivo (Lei n. 12.016/2009 - art. 25) há normas próprias e específicas a respeito do custo do processo, nem sempre coincidentes com o modelo projetado, chega-se à conclusão de que, no final das contas, este último somente se propõe a regular a matéria na ação civil pública. Ficam, portanto, sem solução, no Projeto de Lei n. 5.139/2009, pontos sensíveis do sistema atualmente vigor, como a questão da diversidade de regimes, em função do instrumento processual utilizado, e as dúvidas de interpretação sobre quais normas de uns e outros incidem nos demais.

### 3.3. Síntese conclusiva a respeito do custo do processo nos novos modelos de processos coletivos destinados à tutela do meio ambiente

O exame da questão relacionada ao custo do processo nos novos modelos de processos coletivos transnacionais e nacionais evidenciou forte tendência no sentido da consagração definitiva da gratuidade do acesso à justiça para a proteção de direitos difusos, ao menos como *regra* na matéria.

Comprovam tal assertiva as normas do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, dos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da

USP/IBDP e da UERJ/UNESA e do Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal, que preveem, no tema, o não adiantamento pelo legitimado ativo das custas e despesas processuais, inclusive honorários de peritos, e a exoneração do demandante, na hipótese de improcedência do pedido formulado, dos encargos decorrentes da sucumbência, salvo ocorrência de litigância de má-fé. Mesmo a Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, embora se limite a garantir o custo "não proibitivo" do processo destinado à tutela do meio ambiente, não é totalmente refratária à gratuidade do acesso aos juízes e tribunais, já que as suas disposições são apenas *standards* mínimos, suscetíveis de ampliação pelas Partes contratantes em vista de uma melhor proteção judicial da qualidade ambiental.

Acrescentem-se a isso, ainda, a orientação que se pode extrair dos Anteprojetos USP/IBDP e UERJ/UNESA quanto à submissão generalizada da responsabilidade dos legitimados ativos por danos processuais à configuração da má-fé processual, explicitada com todas as letras no Projeto de Lei n. 5.139/2009, e a vedação da Convenção de Aarhus à imposição de qualquer espécie de sanção ou penalidade aos sujeitos intitulados à participação pública ambiental pelo simples fato de ingressarem em juízo.

O resultado desse conjunto de proposições normativas, inescondivelmente, é a definição da gratuidade do processo coletivo ambiental para os sujeitos legitimados a agir e/ou intervir, salvo comprovada má-fé na atuação processual destes últimos.

Em contrapartida, configurada a litigância de má-fé, delineia-se no modelo ibero-americano e nos novos modelos nacionais a imposição ampla e sistemática de sanções severas aos entes intermediários que ajuizaram a demanda - associação civil, sindicato, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública -, extensiva às pessoas físicas que os integram e/ou representam em juízo - dirigentes das entidades privadas e da OAB, Promotores de Justiça, Procuradores da República e Defensores Públicos. Dessa maneira, à luz dos sistemas projetados, caracterizada a má-fé processual do ente intermediário legitimado, este e as pessoas físicas que decidiram pela propositura da demanda ficam solidariamente responsáveis pelos encargos da sucumbência e pelo pagamento de até o décuplo das custas, sem prejuízo da condenação, em acréscimo, por perdas e danos.

O que se critica em sanções dessa natureza não é só a severidade da punição pela litigância de má-fé, mas, acima de tudo, o caráter intimidativo a elas associado, devido à

ameaça representada pela possibilidade de serem atingidas as pessoas físicas que deliberaram, no âmbito das pessoas jurídicas, pelo ajuizamento da demanda coletiva ou que atuaram em nome das instituições legitimadas. Tem-se a impressão de que, no final das contas, não se percebe que se está diante de expediente capaz de inibir as iniciativas judiciais de determinados entes intermediários na defesa do meio ambiente, notadamente das organizações não governamentais ambientalistas, e, no limite, de anular a conquista alcançada com a gratuidade do acesso ao sistema judiciário.

Outro aspecto que adquire realce nos novos modelos de processos coletivos, especialmente no ibero-americano e nos anteprojetos e projeto de leis nacionais, é o dos custos das perícias, não raro imprescindíveis em demandas ambientais, face à afirmação da regra do não adiantamento pelo demandante dos honorários dos *experts* nomeados. A opção de custear as despesas do trabalho técnico com recursos do Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos, feita pelo Código Modelo ibero-americano e pelo Anteprojeto USP/IBDP, não parece satisfatória, se considerada a destinação primordial dos recursos do Fundo à reconstituição dos bens coletivos lesados. Já a assunção pelo Poder Judiciário da tarefa, com a criação e a manutenção de corpo técnico especializado ou a disponibilização de verba orçamentária para o pagamento dos peritos designados, preconizada pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009, mostra-se mais adequada, sobretudo se complementada pelo reconhecimento do poder do juiz de requisitar, de instituições e organismos públicos, a realização de exames, vistorias e avaliações de natureza técnica.

De interesse mencionar, ainda, na matéria, a manutenção, em todos os modelos estudados, da condenação do réu nos encargos da sucumbência, em caso de procedência da demanda. Contudo, no que concerne à autorização para que o juiz do processo conceda, em acréscimo, gratificações financeiras aos indivíduos e entes intermediários privados e aos seus respectivos advogados, como forma de estimular o ajuizamento de demandas e recompensar a eficiente atuação processual dos demandantes, não se verifica uniformidade nas propostas apresentadas, algumas a prevendo (Código Modelo ibero-americano e Anteprojeto USP/IBDP), outras não (Anteprojeto UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal).

Derradeiramente, impõe-se apontar a reiterada omissão, no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, nos Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e no Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal, da previsão da organização obrigatória de serviços de assistência

jurídica e judiciária gratuita, recomendada com ênfase pela Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental.

Da mesma forma que a redução ou a eliminação de custas e despesas processuais, importa à participação judicial ambiental a implantação de serviços gratuitos de consultoria e orientação extrajudicial e de patrocínio de ações judiciais em benefício de indivíduos e organizações não governamentais, pouco importando a condição destes últimos de hipossuficientes econômicos ou organizacionais. Nunca é demais lembrar que a mera circunstância de as pessoas físicas e os entes intermediários privados se proporem a defender um interesse de toda a coletividade já autoriza a instituição, em seu favor, de mecanismos estatais de assistência jurídica e judiciária gratuita. Daí por que o silêncio dos modelos ibero-americano e nacionais a esse respeito não pode passar despercebido no estudo do custo do processo coletivo ambiental.

# CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho procurou-se analisar de maneira sistematizada o que se convencionou denominar de *participação judicial ambiental*, ou seja, a participação popular na defesa do meio ambiente que se realiza por intermédio do processo jurisdicional. Inúmeros foram os aspectos abordados no desenvolvimento do tema, que principiou com o estudo da participação judicial ambiental no quadro geral da participação pública ambiental e findou com o exame detalhado dos diversos institutos do direito processual suscetíveis de permitir a sua implementação concreta. Diversas, ainda, foram as conclusões extraídas sobre cada assunto, à medida em que se avançou no enfrentamento das principais questões, sempre levando em conta o direito brasileiro vigente e os novos modelos de processos coletivos adotados ou propostos nas esferas internacional (Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental) e nacional (Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos da USP/IBDP e da UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal).

Considerando as investigações que, de início, nos propusemos a realizar, impõe-se agora, a título de arremate final, ratificar o nosso posicionamento, manifestado em várias passagens do texto, a respeito da institucionalização da participação judicial ambiental no Brasil e da adequação do sistema de direito processual civil pátrio como mecanismo capaz de propiciar ampla participação do público na defesa do meio ambiente pela via do Poder Judiciário.

Com efeito, no ordenamento jurídico brasileiro a institucionalização da participação judicial ambiental teve lugar com a consagração, na Constituição Federal, do *acesso participativo à justiça* em tema de meio ambiente.

Recorde-se que, em termos gerais, de acordo com o disposto no art. 1º, *caput*, e parágrafo único, da Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil está organizada sob a forma de Estado Democrático-Participativo, em que se garante o acesso à justiça para a reivindicação e a proteção integral de todos os direitos reconhecidos (individuais, coletivos e difusos - art. 5º, XXXV, da CF). Especificamente em matéria ambiental, a Constituição consagrou, no art. 225, *caput*, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito humano fundamental que tem, como consectários

lógicos, a adequada informação ambiental, a ampla participação do público na proteção do meio ambiente e o acesso à justiça para a preservação da qualidade ambiental.

Assim, o acesso à justiça em matéria ambiental, no Estado Democrático-Participativo, como corolário do direito de todos ao meio ambiente, somente pode ser o acesso *participativo*, voltado a tornar efetiva a participação pública ambiental.

Além disso, para a concretização do acesso participativo à justiça na área do meio ambiente, foi necessária a instituição, dentro do sistema geral do direito processual civil, de um microssistema de direito processual coletivo, composto de normas constitucionais e infraconstitucionais que fizeram do processo civil um autêntico instrumento de participação política.

Esse microssistema de direito processual coletivo tem como base normativa fundamental a Constituição Federal (art. 5º, XXXV, LXX, LXXIII, art. 129, III, e § 1º, e art. 103), a Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), a Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), os dispositivos processuais da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei n. 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança Individual e Coletivo) e a Lei n. 9.868/1999 (Lei da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade). Em todas essas normas pode-se verificar, de forma clara, a preocupação do constituinte e do legislador ordinário com a abertura da via do processo jurisdicional para a participação popular na defesa de direitos coletivos e difusos e, principalmente, do direito ao meio ambiente.

Como não poderia ser diferente, tal perfil do sistema de direito processual coletivo repercutiu sobre todos os seus institutos, os quais adquiriram feição própria e específica para permitir a participação pública ambiental mediante o processo jurisdicional.

Assim é que, no direito processual coletivo brasileiro, *a titularidade do poder de agir em juízo*, pela via das ações coletivas, foi atribuída às pessoas físicas e aos denominados entes intermediários privados e públicos. Adotou-se, portanto, no Brasil, um sistema que contempla, simultaneamente, os modelos de *participação judicial ambiental direta* e de *participação judicial ambiental semidireta*.

A participação judicial ambiental direta é a exercida pelas pessoas físicas (indivíduos e cidadãos), que atuam em juízo por direito próprio, sem relação de representação com os demais cotitulares do direito ao meio ambiente. Trata-se de

modalidade participativa que encontra seu canal principal de expressão na ação popular, destinada à invalidação, por parte do cidadão, de atos de autoridade lesivos ao meio ambiente e à reparação de danos ambientais destes resultantes. É importante destacar a evolução operada na matéria, com a concepção ampla de cidadão adotada a partir da Constituição de 1988, não mais vinculada à nacionalidade brasileira e à capacidade eleitoral ativa e passiva, mas, diversamente, estendida a todo indivíduo - eleitor ou não, brasileiro ou não - residente no País, a quem também se reconhece legitimidade para a propositura da ação popular em prol da preservação da qualidade ambiental.

Anote-se, porém, que, apesar de contemplada, a iniciativa judicial de pessoas físicas resta confinada, no direito brasileiro, praticamente, a um único instrumento processual e ao combate de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente atreladas a atos do poder público. Nas hipóteses de atos e omissões praticados tão somente por particulares, de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos e de prevenção e reparação de danos não decorrentes de condutas de agentes administrativos, a participação judicial direta em assuntos de meio ambiente não é, em princípio, admitida, o que reduz consideravelmente o campo de incidência da aludida modalidade participativa.

A participação judicial ambiental semidireta, por seu turno, é a exercida pelos entes intermediários (associações civis e demais organizações não governamentais ambientalistas, sindicatos e entidades de classe, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público e Defensoria Pública), que atuam em juízo na condição de representantes dos interesses da sociedade na proteção do meio ambiente, no exercício de *representação funcional*, forma de representação política desvinculada do processo político-eleitoral. Aqui, exige-se que os entes intermediários sejam dotados de *representatividade adequada*, por meio da qual se reconhece a sua capacidade de bem representar e defender em juízo o direito ao meio ambiente e todos os titulares do direito protegido. Sem representatividade adequada, os entes intermediários não podem ser tidos como legitimados para a propositura de demandas coletivas ambientais.

Registre-se, no ponto, que, como regra, a representatividade adequada, no direito processual coletivo brasileiro, é determinada pela Constituição e/ou pela legislação infraconstitucional, as quais, conforme o caso, definem, também, requisitos a serem preenchidos pelo ente intermediário. Tais parâmetros constitucionais e infraconstitucionais constituem balizas a serem obrigatoriamente seguidas pelos juízes na identificação da

representatividade adequada do ente intermediário e, por via de consequência, da legitimidade deste para a causa.

Com essa feição peculiar, a participação judicial ambiental semidireta é modalidade participativa com larga aceitação no sistema de direito processual coletivo pátrio, passível de ser exercida, de maneira bastante ampla, pelas vias da ação civil pública e do mandado de segurança coletivo, nas quais se reconhece a legitimação para a causa de todos os entes intermediários referidos. Já por intermédio das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, o exercício da participação judicial ambiental semidireta é mais limitado, devido à restrição da *legitimatio ad causam* ao Procurador Geral da República, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional, excluída a legitimidade ativa das associações civis ambientalistas, da Defensoria Pública, dos demais órgãos do Ministério Público e das demais entidades sindicais e de classe.

Contempla-se, também, no processo coletivo ambiental brasileiro, a possibilidade de *intervenção*, nos processos instaurados, dos cotitulares do poder de agir em juízo, ora como litisconsortes, ora como assistentes simples, ora como assistentes litisconsorciais, ora, ainda, como *amici curiae*. Neste último caso, reserva-se o instituto da intervenção como *amicus curiae* aos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, submetendo-se a identificação da representatividade adequada do interveniente à livre apreciação do Ministro relator do processo. Ademais, abre-se a possibilidade de ingresso no feito na função de *amicus curiae* às pessoas físicas e aos entes intermediários a quem não se reconheceu legitimidade para agir nas ADIs e ADCs (indivíduos, associações civis e ONGs ambientalistas, órgãos do Ministério Público e Defensoria Pública).

Em quaisquer de suas formas, a intervenção dos portadores em juízo do direito de todos ao meio ambiente permite a ampliação da participação pública ambiental mediante o processo e, ao mesmo tempo, o auxílio ao demandante na batalha judicial por este travada contra os degradadores do meio ambiente e o controle da atuação processual do legitimado ativo, no intuito de assegurar a defesa eficiente do direito tutelado no desenrolar do procedimento.

Aspecto importante a ser ressaltado na matéria é o da posição destacada do Ministério Público nos processos das ações coletivas ambientais. De fato, o Ministério

Público, quando não ajuíza a demanda, intervém obrigatoriamente no processo na qualidade de *custos legis*. Contudo, ao contrário do que se sustenta habitualmente, ao intervir como fiscal da lei nos processos coletivos, o Ministério Público não atua como sujeito desinteressado, dotado de imparcialidade. O *Parquet*, na condição de representante dos interesses da sociedade na preservação da qualidade ambiental, está sempre comprometido com a defesa do meio ambiente, de modo que a sua atuação processual deve se orientar invariavelmente nessa direção. A única exceção é a da atividade processual desenvolvida pelo Ministério Público nos processos das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, onde, efetivamente, se preserva a imparcialidade da Instituição.

O sistema processual coletivo brasileiro prevê, também, a participação de indivíduos e de representantes de entes intermediários em *audiências públicas* designadas nos processos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, a fim de serem ouvidos a respeito de questões fáticas e eventualmente jurídicas controvertidas, antes da decisão final proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Mesmo não configurando hipótese de intervenção propriamente dita no processo coletivo ambiental, a participação nas mencionadas audiências públicas não deixa de representar um canal inovador, mediante o qual os membros da sociedade civil passam a ter a oportunidade de influir em julgamentos relacionados com o controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos em tema de meio ambiente.

De outra banda, a *jurisdição*, no direito processual coletivo nacional, assume contornos específicos, por se tratar da função exercida pelos juízes em vista da tutela de direitos de titularidade coletiva, da resolução de conflitos metaindividuais e da canalização da participação de indivíduos, grupos e entes intermediários na defesa de valores essenciais ao corpo social e no controle de ações e omissões estatais e não estatais de interesse de toda a coletividade. Expande-se, com isso, a função jurisdicional, no confronto com as funções legislativa e administrativa, afirmando-se a legitimidade política dos juízes e do Poder Judiciário para veicular a participação popular na defesa do meio ambiente e decidir as pretensões formuladas pela sociedade civil por intermédio do processo.

Nesse contexto, as *tutelas jurisdicionais* passíveis de serem obtidas pelo exercício da jurisdição mostram-se adequadas para viabilizar a participação pública ambiental. Admite-se, com efeito, nos processos coletivos ambientais, observadas as particularidades próprias a cada instrumento processual (ação popular, ação civil pública, mandado de

segurança coletivo, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade), a concessão de tutelas jurisdicionais preventiva *stricto sensu*, de precaução, reparatória e de urgência, notadamente para o controle de atividades e omissões públicas e privadas efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente. Assegura-se, também, a possibilidade de obter-se, na esfera judicial, a implementação e a correção de políticas públicas ambientais.

O regime da *coisa julgada*, tratado dentro do tema da imunização dos resultados do exercício da jurisdição, encontra-se, por igual, adaptado às necessidades do processo coletivo ambiental. De fato, na ação popular, na ação civil pública e no mandado de segurança coletivo, a sentença adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, nas hipóteses de procedência do pedido formulado - exceção feita à sentença portadora de tutela jurisdicional de precaução - e de improcedência por ser a demanda infundada, enquanto na hipótese de improcedência por insuficiências de provas, os efeitos substanciais do provimento jurisdicional não se tornam imutáveis. Na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, uma vez declarada a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, a decisão adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, sendo que, declarada a constitucionalidade da lei ou do ato normativo, a decisão final proferida igualmente adquire autoridade de coisa julgada *erga omnes*, mas com a cláusula *rebus sic stantibus*, permitindo-se nova propositura de ação direta de inconstitucionalidade da mesma norma diante de significativa alteração na situação fática ou na concepção jurídica que ensejou a anterior pronúncia de constitucionalidade.

Esse regime jurídico da *res judicata* no processo coletivo ambiental brasileiro favorece, sem dúvida, a participação judicial ambiental. Efetivamente, com a mencionada disciplina legal, confere-se estabilidade às tutelas jurisdicionais concedidas em benefício da proteção do meio ambiente (salvo no caso da tutela de precaução), imunizando-as contra novos questionamentos, ao mesmo tempo em que se abre, embora de forma limitada, a possibilidade de repropositura das demandas coletivas ambientais nas hipóteses de tutelas jurisdicionais desfavoráveis à causa ambiental. Não chegou, contudo, o direito nacional, ao ponto de consagrar autêntico regime de coisa julgada *secundum eventum litis*, no qual as sentenças de procedência proferidas nas ações coletivas ambientais adquiririam autoridade de coisa julgada *erga omnes* e os efeitos substanciais das sentenças de improcedência não se tornariam, em hipótese alguma, imutáveis.

A ressalva que cabe a propósito da jurisdição é a concernente à distribuição do seu exercício entre os vários órgãos jurisdicionais, pelas regras de *competência*. De fato, não há entre nós uniformidade na interpretação doutrinária e jurisprudencial das normas constitucionais relativas à competência da Justiça Federal em tema de meio ambiente, sobretudo quando se cuida de danos ambientais que têm como bens imediatamente afetados aqueles considerados de domínio da União, nem clareza e objetividade nos dispositivos legais que disciplinam a competência de foro para as demandas coletivas relacionadas a danos ambientais regionais ou nacionais.

Disso resultam dúvidas e controvérsias a respeito de qual a Justiça competente para o processamento e o julgamento de determinadas demandas coletivas ambientais, se a Justiça Federal ou a Justiça Estadual, e de qual o foro competente para a causa, se o foro do local do dano ambiental ou o foro da Capital do Estado ou do País, notadamente nas hipóteses de danos ambientais que ultrapassam os limites territoriais de comarcas e subseções judiciárias. Trata-se de situação evidentemente indesejável, pela incerteza e insegurança que traz às iniciativas judiciais dos sujeitos legitimados para as ações coletivas ambientais.

Sob outro prisma de análise, o *contraditório*, visto como a expressão máxima da participação *no* processo, esta última considerada uma autêntica garantia da participação *pelo* processo, encontra-se *alargado* e *reforçado* no processo coletivo ambiental brasileiro.

O alargamento do contraditório, no caso, refere-se à participação no curso do procedimento não apenas dos sujeitos legitimados que propuseram a demanda coletiva ambiental como também dos demais portadores do direito ao meio ambiente, a quem se reconhece legitimidade para intervir nos processos instaurados. Já o reforço do contraditório concerne à exigência de que os demandantes e os intervenientes possam apresentar os seus argumentos e as suas provas, discutir os argumentos e as provas do adversário e pronunciar-se sobre todo e qualquer elemento de convicção suscetível de influenciar a solução do litígio, inclusive, no que interessa mais de perto, sobre o parecer contrário apresentado pelo Ministério Público interveniente na condição de *custos legis*. Ademais, o reforço do contraditório inclui, também, a exigência de o juiz manter permanente diálogo com as partes, no intuito de propiciar a participação destas na formação do seu convencimento e na tomada de suas decisões, até mesmo em relação às questões e providências passíveis de conhecimento e determinação *ex officio*.

Ainda em tema de contraditório, vale recordar que o modelo brasileiro vigente cuida, igualmente, da *comunicação processual*, verdadeiro pressuposto da efetividade da participação no processo coletivo ambiental. Assegura-se, desse modo, no sistema nacional, a comunicação processual tanto dos atos e termos do processo quanto da própria propositura da demanda, a fim de tornar concretamente viável a intervenção dos demais sujeitos intitulados à participação judicial ambiental. Nesta última hipótese, todavia, o direito brasileiro discrimina tão somente, como mecanismos de comunicação processual, a publicação de editais na imprensa oficial e a ciência da instauração do processo aos órgãos de proteção do meio ambiente, expedientes manifestamente insuficientes para a divulgação pública do ajuizamento da demanda coletiva.

Por fim, deve ser mencionado que o sistema brasileiro de direito processual civil coletivo não descuidou da questão do *custo do processo coletivo ambiental*, aspecto sabidamente capaz de estimular ou desencorajar a propositura de demandas coletivas e de facilitar ou dificultar a atuação processual do demandante.

A opção do legislador nacional, no ponto, foi a de dispensar os indivíduos e os entes intermediários do adiantamento das custas e despesas processuais, inclusive honorários periciais, e de exonerá-los dos encargos da sucumbência, na eventualidade de improcedência do pedido inicial, salvo ocorrência de má-fé. Além disso, não se impõem tampouco aos sujeitos intitulados à participação judicial ambiental os custos com a efetivação das tutelas provisórias ou com a execução provisória das tutelas finais, nem se atribui a eles a responsabilidade por danos processuais decorrentes de umas e outras, exceção feita, uma vez mais, à hipótese de configuração de litigância de má-fé. Em contrapartida, caracterizada a má-fé processual, o direito brasileiro mostra-se excessivamente severo com as associações civis, ao prever a condenação, em caráter solidário, da pessoa jurídica e dos diretores responsáveis pelo ajuizamento da demanda coletiva nos encargos da sucumbência e ao pagamento do décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Em suma, consideradas as características do sistema jurídico nacional, com suas vantagens e limitações, o que se extrai, no final das contas, é um modelo francamente favorável à ampla participação popular na defesa do meio ambiente por intermédio do processo jurisdicional. Além do mais, verifica-se que a participação judicial ambiental no Brasil é uma modalidade participativa definitivamente institucionalizada, amparada em normas constitucionais que lhe conferem estabilidade e continuidade, notadamente frente a

investidas do legislador ordinário tendentes a aniquilar ou a reduzir o grau de participação alcançado.

Dessa forma, quaisquer que forem, no futuro, as reformas empreendidas no modelo brasileiro do processo civil coletivo, somente se poderão admitir alterações legislativas que incrementem a participação pública em defesa do meio ambiente mediante o processo jurisdicional. Mudanças que porventura pretendam enfraquecer a participação judicial já conquistada estarão vedadas, por força do princípio constitucional da proibição de retrocesso.

Daí por que se mostra lícito esperar que a evolução normativa da matéria, sob a influência dos novos modelos de processos coletivos internacionais (Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América e Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça em matéria ambiental) e nacionais (Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos USP/IBDP e UERJ/UNESA e Projeto de Lei n. 5.139/2009 do Governo Federal), seja realmente direcionada para o aperfeiçoamento e a ampliação das conquistas obtidas em termos de participação judicial ambiental. Do contrário, sem, pelo menos, a manutenção do nível de participação hoje instituído, as novas regras estabelecidas não terão condições jurídicas e políticas de prevalecer.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ACSELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org.). *O desafio da sustentabilidade*: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 75-96.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social dos serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico*: do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.

ALEXANDRE, Agripa Faria. *A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro*: uma contribuição à crítica do movimento. Blumenau, SC: Edifurb; Florianópolis: Ed. da UFSC, 2000.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. 1. ed., 3. reimpr. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002.

ALLORIO, Enrico. *La cosa giudicata rispetto ai terzi.* Milano: Giuffrè, 1935.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*: análise crítica das propostas existentes e diretrizes para uma nova proposta de codificação. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. *Direito processual coletivo brasileiro*: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de, PANNO, Márcia; OLIVEIRA, Simone Gomes de. *Perícia ambiental*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2000.

ALONSO JR., Hamilton. A competência jurisdicional na ação civil pública ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 36-37, out./dez. 1997.

ALVIM, Arruda. *Código de processo civil comentado*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1975. v. 1.

_____. *Manual de direito processual civil*: parte geral. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990. v. 1.

_____. *Manual de direito processual civil*: processo de conhecimento. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991. v. 2.

_____; ALVIM, Thereza; ALVIM, Eduardo Arruda; SOUZA, James J. Marins de. *Código do consumidor comentado*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

AMARAL, Jorge Augusto Pais de. *Direito processual civil*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*: para uma tutela preventiva do ambiente. Coimbra: Almedina, 1998.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações coletivas*: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

ASCELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org.). *O desafio da sustentabilidade*: um debate socioambiental no Brasil, cit.,

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Ecocivilização*: ambiente e direito no limiar da vida. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao código de processo civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 1.

_____. *Do mandado de segurança*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. Mandado de segurança na Constituição de 1988. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). São Paulo: Saraiva, 1990.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*: as estratégias de mudanças da agenda 21. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados "interesses difusos". *Revista de Processo*, São Paulo, n. 28, p. 12, out./dez. 1982.

_____. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 404, p. 9-18, 1969.

_____. A função social do processo civil moderno e o papel do juiz e das partes na direção e na instrução do processo. In: _____. *Temas de direito processual*: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

_____. A tutela específica do credor nas obrigações negativas. In: _____. *Temas de direito processual*: segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980.

_____. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: _____. *Temas de direito processual*: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 193-221.

_____. Sobre a "participação" do juiz no processo civil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

_____. Tutela sancionatória e tutela preventiva. In: _____. *Temas de direito processual*: segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 317, p. 167, jan./mar. 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*: influência do direito material sobre o processo. 4. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

_____. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

_____. Os elementos objetivos da demanda à luz do contraditório. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Causa de pedir e pedido no processo civil*: questões polêmicas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Legitimidade processual e legitimidade política. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Tutela cautelar e tutela antecipada*: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização). 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Função ambiental. In: _____ (Coord.). *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

_____. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública (Lei 7.347/85*: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

_____. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI*: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Ed., 2005. p. 363-398.

_____. A principiologia do estudo de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: MILARÉ, Édis; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental*: teoria, prática e legislação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

_____. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: _____ (Coord.). *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

_____. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 9, p. 19, jan./mar. 1998.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Edição histórica. Rio de Janeiro: Ed. Rio, [s.d.]. v. 1.

BIBILONI, Héctor Jorge. *El proceso ambiental*: objeto, competência, legitimación, prueba, recursos. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005.

BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto. *La definición del derecho-deber individual y colectivo al ambiente en derecho constitucional comparado*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BODNAR, Zenildo. Audiência judicial participativa. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, ano 12, n. 46, p. 357-363, abr./jun. 2007.

BONATO, Giovanni. La tutela dell'ambiente secondo la L. n. 349 de 1986, con le sucessive modificazioni del D. Legs. 267 del 2000. In: LANFRANCHI, Lucio (Coord.). *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*. Torino: Giappichelli, 2003. p. 299-347.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

_____. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.

BORN, Rubens Harry. Agenda 21 brasileira: instrumentos e desafios para a sustentabilidade. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo R.; Oliveira, José Antonio Puppim (Org.). *Meio ambiente Brasil*: avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade; Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

_____. Articulação do capital social pelo movimento ambientalista para a sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 107-121.

BOUTONNET, Mathilde; GUÉGAN, Anne, Historique du príncipe de précaution. In: KOURISLKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*. Paris: Editions Odile Jacob; La Documentation Française, 2000.

BRAUD, Xavier. Associations de protection de l'environnement et démocratie participative. In: ROBBE, François (Coord.). *La démocratie participative*. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 177-202.

BREEN, Barry. História dos danos aos recursos naturais nos Estados Unidos. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BUENO, Cassio Scarpinella. Amicus Curiae *no processo civil brasileiro*: um terceiro enigmático. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Curso sistematizado de direito processual civil*: procedimento comum: ordinário e sumário, 2. São Paulo: Saraiva, 2007. t. 1.

_____. *Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, 1. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Processo civil de interesse público: uma proposta de sistematização. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 23-37.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Mandado de segurança coletivo*: em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996.

BURDEAU, Georges. *La démocratie*. Paris: Seuil, [s.d.].

BUZAID, Alfredo. *Considerações sobre o mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

CAHALI, Yussef Said. *Honorários advocatícios*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

CALAMANDREI, Piero. *Processo e democrazia*: conferenze tenute alla facoltà di diritto dell'Univesità Nazionale del Messico. Padova: Cedam, 1954.

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 307-321.

_____; CAPOBIANCO, João Paulo R.; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Os desafios da sustentabilidade no período pós-Rio-92: uma avaliação da situação brasileira. In: _____. *Meio ambiente Brasil*: avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade; Instituto Socioambiental: Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 21-42.

CAMPOS, Santiago Pereira. Relatório nacional. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

CAMPOS JÚNIOR, Ephraim de. *Substituição processual*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito ao ambiente como direito subjectivo. In: _____. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Ed., 2004. p. 177-189.

_____. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

_____; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*: artigos 1º a 107. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. v. 1.

CAPPELLETTI, Mauro. Introduction. In: _____ (Org.). *Accès à la justice et État-Providence*. Paris: Economica, 1984.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993. Reimpressão 1999.

_____. Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile. *Rivista di Diritto Processuale*, Padova, n. 3, p. 361-402, 1975.

_____. *Juízes legisladores?* Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993. Reimpressão 1999.

_____. *Proceso, ideologias, sociedad*. Trad. Santiago Sentís Melendo e Tomás A. Banzhaf. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-America, 1974.

_____; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

_____; _____. Introduction. In: _____ (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Economica, 1984. p. 15-37.

CAPPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs.). *Aspectos processuais do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Univeristária, 2003. p. 276-309.

CARNEIRO, Athos Gusmão Carneiro. *Jurisdição e competência*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. O mandado de segurança coletivo como garantia dos cidadãos. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 219-241.

CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di diritto processuale civile*. Padova: Cedam, 1936. v. 1.

CARRATTA, Antonio. Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi. In: LANFRANCHI, Lucio (Coord.). *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*. Torino: Giappichelli, 2003. p. 79-143.

CARVALHO, José Carlos. A vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do Poder Executivo. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 259-273.

CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Leandro Coelho de. As atribuições da Defensoria Pública sob a ótica do acesso à ordem jurídica justa. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 156, p. 204-224, fev. 2008.

CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. In: GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. *Comentários à nova lei do mandado de segurança*: Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

CHAPUS, René. *Droit du contentieux administratif*. 12. ed. Paris: Montchrestien, 2006.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1942. v. 1 e v. 2.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Estudo sobre a substituição processual no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 438, p. 23-35, 1972.

_____; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2005.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COMOGLIO, Luigi Paolo. Accesso alle corti e garanzie costituzionali. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de. *Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ Ed., 2005. p. 259-280.

_____; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*. 2. ed. Bolonha: Il Mulino, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. A participação popular no exercício das funções públicas. In: _____. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. Os problemas fundamentais da sociedade brasileira e os direitos humanos. In: _____. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 44-57.

CORDINI, Giovanni. *Diritto ambientale comparato*. 3. ed. Padova: Cedam, 2002.

CORNU, Gérard; FOYER, Jean. *Procédure civile*. 3. ed. Paris: PUF, 1996.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Ed. da UnB; LGE Ed., 2004. v. 2, p. 1.101-1.107.

COUCHEZ, Gérard. *Procédure civile*. 14. ed. Paris: Dalloz, 2006.

COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*. 4. ed. Montevidéu-Buenos Aires: Editorial B de F, 2004.

CRUZ, Branca Martins da, Princípios jurídicos e econômicos para a avaliação do dano florestal. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 30 de maio a 2 de junho de 1999*. São Paulo: IMESP, 1999.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *"Class Action" e mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

CUNHA, Luís Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Org.). *A questão ambiental*: diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 43-79.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. A intervenção de terceiros no processo de controle abstrato de constitucionalidade: a intervenção do particular, do co-legitimado e o *amicus curiae* na ADIN, ADC e ADPF. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

CUSTÓDIO, Helita Barreira, Avaliação de custos ambientais em ações jurídicas de lesão ao meio ambiente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 652, p. 26, fev. 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento da ação civil pública em defesa do meio ambiente. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha (Coord.). *O novo processo civil coletivo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 235-265.

_____. *Tutela de urgência nas lides ambientais*: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre meio ambiente. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

DAVID, René. Préface. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Econômica, 1984. p. 3-13.

DE BAERDEMAEKER, Robert. L'action en cessation: une action pour la protection de l'environnement? In: *Les juges et la protection de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 1998.

DE CONINK, Bertrand. La réparation du dommage écologique et les règles classiques du droit commun de la responsabilité aquilienne: une permanente dérogation? In: VINEY, Geneviève; DUBUISSON, Bernard (Coord.). *Les responsabilités environnementales das l'espace européen*: point du vue franco-belge. Bruxelles: Schulthess-Bruylant; Paris: LGDJ, 2006.

DEBBASCH, Charles; RICCI, Jean-Claude. *Contentieux administratif*. 8. ed. Paris: Dalloz, 2001.

DÉJEANT-PONS, Maguelonne. Le droit de l'homme à l'environnement en tant que droit procédural. In: _____; PALLEMAERTS, Marc. *Droits de l'homme et environnement*. Estrasburgo: Conseil de l'Europe, 2002. p. 21-43.

DELNOY, Michel. Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public. In: JADOT, Benoît. *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*. Bruxelles: Bruylant, 2005.

DEL PRÁ, Carlos Gustavo Rodrigues. Breves considerações sobre o *amicus curiae* na ADIN e sua legitimidade recursal. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 7-28.

DENTI, Vittorio. Le azioni a tutela di interessi collettivi. *Rivista di Diritto Processuale*. Padova, n. 4, p. 533-550, 1974.

_____. *La giustizia civile*. Bologna: Il Mulino, 2004.

DENTI, Vittorio. Giustizia e partecipazione nella tutela dei nuovi diritti. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 11-23.

DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement. Bruxelles: Bruylant, 1999.

DESTEFENNI, Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental*: aspectos teóricos e práticos. Campinas: Bookseller, 2005.

DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 2.

DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo. *Tutela ambiental e contencioso administrativo*: da legitimidade processual e das suas conseqüências. Coimbra: Coimbra Ed., 1997.

DIAS, Solange Gonçalves. *Democracia representativa x democracia participativa*: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

DI COLA, Livia. La tutela dell'ambiente. In: LANFRANCHI, Lucio (Coord.). *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*. Torino: Giappichelli, 2003. p. 253-297.

DIDIER JR., Fredie. Assistência, recurso de terceiro e denunciação da lide em causas coletivas. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*: processo coletivo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodium, 2008. v. 4.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1993.

_____. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. 2 v.

_____. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. v. 1 e v. 2.

_____. *A instrumentalidade do processo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.

_____. *Litisconsórcio*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Nasce um novo processo civil. In: _____. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. v. 1.

_____. O princípio do contraditório e sua dupla destinação. In: _____. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. v. 1.

_____. *A reforma da reforma*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

_____. *A reforma do Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

_____. O regime jurídico das medidas urgentes. In: _____. *Nova era do processo civil*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.

_____. Relativizar a coisa julgada material. In: _____. *Nova era do processo civil*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.

_____. Tutela jurisdicional. In: _____. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. v. 2.

DINAMARCO, Pedro da Silva. *Ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Competência, conexão e prevenção nas ações coletivas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública após 20 anos*: efetividade e desafios. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 505-518.

_____. A sentença e seus desdobramentos no mandado de segurança individual e coletivo. In: BUENO, Cássio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança*: 51 anos depois. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 684-721.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Polícia do meio ambiente. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, v. 317, p. 179-187, jan./mar. 1992.

DORNELLES, João Ricardo W. *O que são direitos humanos.* São Paulo: Brasiliense, 1989.

DOTTI, René Ariel. A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 19, p. 83-85, 1986.

DUARTE, Ricardo Quass. Os fundos de reparação dos interesses ou direitos difusos lesados: natureza, gerência e serventia. In: SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2006.

DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di diritto processuale*. 8. ed. Padova: Cedam, 1996.

FELDMANN, Fábio José; CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. O direito ambiental: da teoria à prática. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 317, p. 89-108, jan./mar. 1992.

FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. A pessoa física como legitimada à ação coletiva. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 136-143.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ, Édis; NERY JR., Nelson. *A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos*. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERRAZ Sérgio. Mandado de segurança e acesso à justiça. In: BUENO, Cássio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança*: 51 anos depois. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Mandado de segurança (individual e coletivo)*: aspectos polêmicos. São Paulo: Malheiros Ed., 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental*: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. 1. ed. 1. reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2003.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Curitiba: Arte Letra, 2009.

_____. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Perfil do mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Os sindicatos e a defesa dos interesses difusos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

_____; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

FRIEDMAN, Lawrence M. Réclamations, contestations, et litiges et l'Etat-Providence de nos jours. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Econômica, 1984. p. 247-265.

FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annblume; Fapesp, 2002.

GARBAGNATI, Edoardo. *La sostituzione processuale*. Milano: Giuffrè, 1942.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2005.

GIDI, Antonio. *A* class action *como instrumento de tutela coletiva dos direitos*: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Código de Processo Civil Coletivo: um modelo para países de direito escrito. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 28, n. 111, p. 192-208, jul./set. 2003.

_____. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. El concepto de acción colectiva. In: _____; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.) *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogêneos*: hacia um código modelo para iberoamérica. 2. ed. México: Porrúa; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2004. p. 14-21.

_____. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 27, n. 108, p. 61-70, out./dez. 2002.

_____. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GOLDENBERG, Isidoro H.; CAFFERATTA, Néstor A. *Daño ambiental*: problemática de su determinación causal. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001.

GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*: o controle da omissão estatal no direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Curso de direito processual civil coletivo*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____; FAVRETO, Rogerio. In: GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. *Comentários à nova lei do mandado de segurança*: Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Os movimentos sociais diante da reorganização societária em curso. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org.). *O desafio da sustentabilidade*: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 183-197.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia*. Leme: Ed. de Direito, 1998.

GRECO FILHO, Vicente. *Da intervenção de terceiros*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. In: OLIVEIRA, Juarez (Coord.). *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1991.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Org.). *Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental – A proteção jurídica das florestas tropicais.* São Paulo: IMESP, 1999. v. 1.

_____. A ação popular portuguesa: uma análise comparativa. In: _____. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 48-61.

_____. A ação civil pública no STJ. In: _____. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 24-41.

_____. A conciliação extrajudicial no quadro participativo. In: _____; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 277-295.

_____. O controle difuso da constitucionalidade e a coisa julgada *erga omnes* das ações coletivas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ, 2005. p. 177-183.

_____. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 164, p. 9-28, out. 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 58, p. 75-84, abr./jun. 1990.

_____. Direito processual coletivo. In: _____; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 11-15.

_____. Eficácia e autoridade da sentença: a teoria de Liebman no Código de Defesa do Consumidor e no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ Ed., 2005.

_____. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 11, n. 43, p. 19-30, jul./set. 1986.

_____. Legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 165, p. 299-317, nov. 2008.

_____. Novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada nas ações coletivas. In: _____. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ, 2005.

_____. A problemática dos interesses difusos. In: _____ (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 29-45.

_____. Relatório Geral - os processos coletivos nos países de *civil law*. In: _____; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. In: _____. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2000. p. 17-23.

_____. Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização. In: _____. *O processo*: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ Ed., 2005.

_____ et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *Nulidades no processo penal*. São Paulo: Malheiros Ed., 1992.

GRZYBOWSKI, Cândido (Org.). *O testamento do homem da floresta*: Chico Mendes por ele mesmo. 2. ed. Rio de Janeiro, 1989.

GUERRA, Isabella Franco. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GUIMARÃES, Roberto P. A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente. In: LEIS, Héctor R. (Org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: FASE/AIRI/PUC-RIO; Petrópolis: Vozes, 1991. p. 99-134.

GUINCHARD, Serge; DELICOSTOPOULOS, Constantin S.; DELICOSTOPOULOS, Ioannis S.; DOUCHY-OUDOT, Mélina; FERRAND, Frédérique; LAGARDE, Xavier; MAGNIER, Véronique; FABRI, Hélène Ruiz; SINOPOLI, Laurence; SOREL, Jean-Marc. *Droit processuel*: droit commun et droit comparé du procès équitable. 4. ed. Paris: Dalloz, 2007.

_____; FERRAND, Frédérique. *Procédure civile*: droit interne et droit communautaire. 28. ed. Paris: Dalloz, 2006.

_____; MONTAGNIER, Gabriel; VARINARD, André. *Institutions juridictionnelles.* 9. ed. Paris: Dalloz, 2007.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, 1997.

HERCULANO, Selene Carvalho. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Mirian (Coord.). *Ecologia, ciência e política.* Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9-48.

HERMITE, Marie-Angèle. Prefácio. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). *Princípio da precaução.* Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. ix-xi.

HITTERS, Juan Carlos. Legitimación democrática del poder judicial y control de constitucionalidad. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 212-226.

JADOT, Benoît. Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution. In: _____ *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*. Bruxelas: Bruylant, 2005. p. 81-158.

JONES, Carol Adaire. Avaliação da perda pública causada por danos aos recursos naturais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 4, p. 17 e ss., out./dez. 1996.

JOURDAIN, Patrice. Le dommage écologique et sa réparation. In: VINEY, Geneviève; DUBUISSON, Bernard (Coord.). *Les responsabilités environnementales das l'espace européen*: point du vue franco-belge. Bruxelles: Schulthess-Bruylant; Paris: LGDJ, 2006.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. O papel do Judiciário na proteção do meio ambiente. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública após 20 anos*: efetividade e desafios. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

_____. Instrumentos de defesa do meio ambiente: ação popular e participação pública: Brasil-Portugal. *Revista do Tribunal Regional Federal - 3ª Região*, São Paulo, n. 39, jul./set. 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KISS, Alexandre. *Droit de l'environnement*. Paris: Pedone, 1989.

_____; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit international de l'environnement*. 3. ed. Paris: Pedone, 2004.

KÖTZ, Hein. La protection en justice des intérêts collectifs: tableau de droit comparé. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Econômica, 1984. p. 93-121.

KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*. Paris: Éditions Odile Jacob, La Documentation Française, 2000.

KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental*: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2004.

LACERDA, Galeno. Ação civil pública. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo, v. 19, p. 17, 1986.

_____. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 8, t. 1.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAMBRECHTS, Claude. L'accèss à la justice des associations de défense de l'environnement en europe occidentale. In: PRIEUR, Michel; LAMBRECHTS, Claude (Org.). *Les hommes et l'environnement*: quels droits pour le vingt-et-unième siècle?: études en hommage à Alexandre Kiss. Paris: Frison-Roche, 1998.

LARSSEN, Christine. Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme. In: JADOT, Benoît. *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*. Bruxelas: Bruylant, 2005. p. 159-203.

_____; JADOT, Benoît. L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la Convention d'Aarhus. In: LARSSEN, Christine; PALLEMAERTS, Marc (Org.). *L'accès à la justice en matière d'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 195-261.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. *A cortina de fumaça*: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica. São Paulo: Annablume, 1998.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas*: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental*: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEFORT, Christophe. *Procédure civile.* Paris: Dalloz, 2005.

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Desenvolvimento e natureza*: estudos para uma sociedade sustentável. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. p. 77-103.

LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício de cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 17, p. 132-133, jan./mar. 2000.

_____. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.

_____; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

_____, DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Cidadania coletiva*. Florianópolis: Paralelo 27, 1996.

LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade. Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais e jurisprudência brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila (Org.). *Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco*: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Direito ambiental*: responsabilidade civil e proteção do meio ambiente. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário*: análise do nexo causal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

LEON, Aníbal Quiroga. Relatório Nacional. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

LEONEL, Ricardo de Barros. Causa de pedir e pedido nos processos coletivos: uma nova equação para a estabilização da demanda. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 144-155.

_____. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada (com aditamentos relativos ao direito brasileiro)*. Tradução de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires; tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente, de Ada Pellegrini Grinover. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Manual de direito processual civil*. Trad. Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 1.

LIMA, Francisco Gérson Marque de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). *Constituição e democracia*: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

LOMBAERT, Bruno. Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques. In: JADOT, Benoît. *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*. Bruxelas: Bruylant, 2005. p. 223-252.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). *Constituição e democracia*: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico*: uma abordagem política. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação civil pública e tombamento*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1986.

_____. *Direito ambiental brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar). 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública*: Lei 7.347/1985 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 753-798.

_____. Ação civil pública: instrumento de participação na tutela do bem comum. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 190-211.

_____. *Ação popular*. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Interesses difusos*: conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*: teoria geral das ações coletivas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

_____. Sobre a legitimação do Ministério Público em matéria de interesses individuais homogêneos. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública (Lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação)*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. p. 438-450.

MARANHÃO, Clayton; CAMBI, Eduardo. Partes e terceiros na ação civil pública por dano ambiental. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

MARCHANDISE, Maxime. Le dommage collectif et l'intérêt à agir. In: VINEY, Geneviève; DUBUISSON, Bernard (Coord.). *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*: point du vue franco-belge. Bruxelles: Schulthess-Bruylant; Paris: LGDJ, 2006.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2007.

_____; CAPPELLI, Sílvia; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer ou não fazer com indenização nas ações civis públicas para reparação de danos ambientais. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental: direito, água e vida*. São Paulo: IMESP, 2003.

_____; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*. 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *Curso de processo civil*: teoria geral do processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. v. 1.

_____. Relativizar a coisa julgada material? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 830, p. 57, dez. 2004.

_____. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *Tutela específica*: arts. 461, CPC e 84, CD. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *Tutela inibitória (individual e coletiva)*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de direito processual civil*: processo de conhecimento. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. v. 2.

MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. v. 1.

MAURINO, Gustavo; NINO, Ezequiel; SIGAL, Martín. *Las acciones colectivas*: análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005.

MAZEAUD, Henri, Léon e Jean; CHABAS, François. *Leçons de droit civil*: obligations: théorie générale. Paris: Montchrestien, 1985. t. 2 v. 1.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *O inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente*: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de Araújo. *Mandado de segurança individual e coletivo*: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

_____; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo civil moderno - 1*: parte geral e processo de conhecimento. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*. 12. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

_____. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 16-32.

_____. *Competência cível da Justiça Federal*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. Conflito entre a intangibilidade da coisa julgada e outro princípio constitucional - um falso problema. In: _____. *A coisa julgada*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: a gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

_____. O impacto ambiental. In: _____; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental*: teoria, prática e legislação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993. p. 9-57.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional:* direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. t. 4.

_____. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza, Configuração e indenizabilidade de danos morais coletivos decorrentes de lesões a bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 54, p. 231-236, abr./jun. 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a representatividade adequada dos entes intermediários legitimados para a causa. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos*: efetividade e desafios. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 33-57.

_____. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. In: *Manual prático da Promotoria de Justiça do meio ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 247-291

_____. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

_____. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 114-135.

_____. A coisa julgada nas ações para tutela de interesses difusos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 631, maio 1988.

_____. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, p. 93-95, jan./mar. 2001.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Um estudo sobre a legitimação para agir no direito processual civil: a legitimação ordinária do autor popular. *Revista dos Tribunais,* São Paulo, v. 76, n. 618, p. 34-47, abr. 1987.

_____. Fundamentos do direito ambiental no Brasil. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 7, 1994.

_____. *Impacto ambiental*: aspectos da legislação brasileira. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____. A legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa dos interesses individuais homogêneos. In: SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2006. p. 35-68.

_____. Limites e controle dos atos administrativos em matéria ambiental. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública - Lei 7.347/85*: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. p. 28-61.

_____. A noção de poluidor na Lei n. 6.938/1981 e a questão da responsabilidade solidária do Estado pelos danos ambientais causados por particulares. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). *Aspectos processuais do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

_____. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 2, p. 61-62, abr./jun. 1996.

_____. A prova na ação civil pública ambiental. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords.). *Efetividade da tutela ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. Responsabilidade civil ambiental e cessação da atividade lesiva ao meio ambiente. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI*: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Ed., 2005.

MONTELEONE, Girolamo A. *I limiti soggettivi del giudicato civile*. Padova: Cedam, 1978.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial*: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORELLO, Augusto M. *El proceso civil moderno*. La Plata: Libreria Ed. Platense, 2001.

_____; CAFFERATTA, Néstor A. Processos colectivos en la Ley General del Ambiente 25675. Texto cedido por Néstor A. Cafferatta.

MORO, Sérgio Fernando. Competência da Justiça Federal em direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 31, p. 157-166, jul./set. 2003.

NALINI, José Renato. O juiz e a Constituição ecológica. In: NALINI, José Renato (Coord.). *Juízes doutrinadores*: doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Campinas: Millennium, 2008. p. 45-72.

_____. Justiça: aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 287-305

NERY JR., Nelson. Coisa julgada e Estado democrático de direito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 375, set./out. 2004.

_____. Mandado de segurança coletivo - instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante das Constituições anteriores - partidos políticos - legitimidade *ad causam*. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 57, p. 151-158, jan./mar. 1990.

_____. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Responsabilidade civil por dano ecológico e ação civil pública. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, abr./jun. 1985.

_____. O sistema do processo coletivo e o interesse público. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros Ed., 2003. p. 252-263.

_____ et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

NEVES, Celso. *Contribuição ao estudo da coisa julgada civil*. 1970. Tese (Cátedra de direito judiciário civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1970.

NORMAND, Jacques, Les fonctions des référés. In: VAN COMPERNOLLE, Jacques; TARZIA, Giuseppe (Coord.). *Les mesures provisoires en droit belge, français e italien*: étude de droit comparé. Bruxelles: Bruylant, 1998.

NOVAES, Washington. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. Sustentabilidade. In: MARQUES, José Roberto (Org.). *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental*. Campinas, SP: Millennium Ed., 2009. p. 145-157.

OLIVA, Jero. *Manual das sociedades e associações civis*. Rio de Janeiro: Aide, 1988.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu Ed., 1999.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Swarai Cervone de. *Poderes do juiz nas ações coletivas*. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz de. *Substituição processual*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1971.

_____. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

ORTELLS RAMOS, Manuel. *Introducción al derecho procesal*. Granada: Editorial Comares, 1999.

PACCAGNELLA, Luís Henrique, Dano moral ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 13, p. 44-51, jan./mar. 1999.

_____. *Legitimidade ativa na jurisdição coletiva*. 2002. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

PÁDUA, José Augusto. O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos. In: LEIS, Héctor R. (Org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: FASE/AIRI/PUC-RIO; Petrópolis: Vozes, 1991. p. 135-161.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social*: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PALLEMAERTS, Marc. Le droit de l'homme à un environnement sain en tant que droit matériel. In: DÉJEANT-PONS, Maguelone; PALLEMAERTS, Marc. *Droits de l'homme et environnement*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002. p. 9-19.

PARAÍSO, Maria Letícia de Souza. Metodologias de avaliação econômica dos recursos naturais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 6, p. 97 e ss., abr./jun. 1997.

PASCHOAL, Maximilian Fierro. *A representatividade adequada na ação coletiva brasileira (lei da ação civil pública e código de defesa do consumidor)*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PASSOS, J. J. Calmon de. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 83-97.

_____. *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data*: constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PEDRO, Rodolfo Eduardo. Relatório Nacional. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

PEREZ LUÑO, Antonio E. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2004.

PERROT, Roger. *Institutions judiciaires*. 11. ed. Paris: Montchrestien, 2004.

PISANI, Andrea Proto, *Lezioni di diritto processuale civile*. 3. ed. Napoli: Jovene, 1999.

PIZZOL, Patrícia Miranda. *A competência no processo civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

PIZZORUSSO, Alessandro. Partecipazione popolare e funzione giurisdizionale. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 24-36.

PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

PORTO, Sérgio Gilberto. *Coisa julgada civil*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

PRADE, Péricles. *Conceito de interesses difusos*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

PRIEUR, Michel. La charte de l'environnement et la constitution française. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 42, p. 259-271, abr./jun. 2006.

_____. *Droit de l'environnement*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1991.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008*: combater as alterações climáticas: sociedade humana num mundo dividido. Trad. CEQO - Tradução, Consultoria lingüística e ensino. Coimbra: Almedina, 2007.

PUOLI, José Carlos Baptista. *Os poderes do juiz e as reformas do processo civil*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

RAMONET, Ignacio. Espoirs écologiques. *Manière de voir - Le Monde diplomatique*. Paris, n. 81, p. 6-7, jun./jul. 2005.

RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

RÈMOND-GOUILLOUD, Martine. *Du droit de détruire*: essai sur le droit de l'environnement. Paris: PUF, 1989.

_____. Le prix de la nature (à propos de l'affaire du Zoe Colocotroni). *Récueil Dalloz-Sirey*, chron, 1982.

RIBEIRO, Paulo César; LINS, Paulo Sérgio da Costa; BRANDÃO, Jorge Franklin Salomão; GURGEL, Rômulo Gonçalves. *Meio ambiente nos tribunais*: jurisprudência. Rio de Janeiro: Esplanada; Adcoas, 1992.

RICCI, Edoardo F. Princípio do contraditório e questões que o juiz pode propor de ofício. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e constituição*: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento*: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROBBE, François. Démocratie représentative et participation. In: _____ (Org.). *La démocratie participative*. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 11-32.

ROCHA JÚNIOR, Paulo Sérgio Duarte da. Ainda as despesas processuais nas ações coletivas. In: SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2006.

_____. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

_____. *Elementos de direito ambiental*: parte geral. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

_____. *Processo civil ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. *La démocratie inachevée*: histoire de la souveraineté du peuple en France. Paris: Gallimard, 2000.

ROSENMANN, Marcos Roitman. Neoliberalismo. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo (Coord.). *Latinoamericana*: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2006. p. 848-855.

ROUJOU DE BOUBÉE, Marie-Ève. *Essai sur la notion de réparation*. Paris: LGDJ, 1974.

SACHS, Ignacy. O caminho para um outro paradigma. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 24, p. 7-8, jul. 2009.

_____. *Estratégias de transição para o século XXI*: desenvolvimento e meio ambiente. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

_____. *La troisième rive*: à la recherche de l'écodéveloppement. Paris: Bourin Éditeur, 2007.

SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*: essai sur la gênese et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement. Bruxelles: Bruylant, 1999.

SADER, Emir. A ecologia será política ou não será. In: GOLDENBERG, Mirian (Coord.). *Ecologia, ciência e política.* Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 135-142.

SALETTI, Achille. Le système des mesures provisoires en droit italien. In: VAN COMPERNOLLE, Jacques; TARZIA, Giuseppe (Coord.). *Les mesures provisoires en droit belge, français e italien*: étude de droit comparé. Bruxelles: Bruylant, 1998.

SALLES, Carlos Alberto de. Ação civil pública contra omissões do Poder Público: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: APMP; Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

SALLES, Carlos Alberto de. Ações coletivas: premissas para comparação com o sistema jurídico norte-americano. In: _____; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). *Processos coletivos e tutela ambiental*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2006. p. 17-33.

_____. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

_____. Processo civil de interesse público. In: _____ (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 39-77.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial*: as condutas. São Paulo: Malheiros Ed., 2007.

SAMBON, Jacques. L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement? In: LARSSEN, Christine; PALLEMAERTS, Marc (Org.). *L'accès à la justice en matière d'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 101-145.

SAMPAIO, Francisco José Marques, *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1998.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do direito constitucional comparado. In: _____; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 33-111.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Ed. da UnB; LGE Ed., 2004. v. 2, p. 888-890.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

SANTOS, Ernani Fidélis dos. Mandado de segurança individual e coletivo (legitimação e interesse). In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). São Paulo: Saraiva, 1990. p. 125-134.

SARLET, Danielle. La participation: au-delà des processus formels, des pratiques... In: JADOT, Benoît. *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*. Bruxelas: Bruylant, 2005. p. 263-270.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2003.

_____. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). *Constituição e democracia*: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

SHAPIRO, Martin. L'accès à la justice et l'Etat-Providence: traits permanents du droit américain. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Econômica, 1984. p. 267-285.

SHIMURA, Sérgio. *Tutela coletiva e sua efetividade*. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da, *Ação popular ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*: doutrina e processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2007.

_____. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 1994.

SILVA, Marina. O arcaico e o novo na Amazônia. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 24, p. 6-7, jul. 2009.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Curso de processo civil*: processo de conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1.

_____. Eficácias da sentença e coisa julgada. In: _____. *Sentença e coisa julgada*: ensaios e pareceres. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. Sentença mandamental. In: _____. *Sentença e coisa julgada*: ensaios e pareceres. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 48, p. 225-245, out./dez. 2007.

_____. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de direito*: lições de direito do ambiente. Coimbra: Almedina, 2002.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange. *Cidadania ambiental*: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado*: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SORMANI, Alexandre. *Inovações da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade*: uma visão crítica da Lei n. 9.868/99 sob o viés do princípio da segurança jurídica. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

SOSA, Carlos J. Sarmiento. Relatório Nacional. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, Márcio. *O empate contra Chico Mendes*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

SOUZA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional do consumo e do ambiente em Portugal. In: CALMON FILHO, Petrônio; BELTRAME, Adriana (Coord.). *Temas atuais do direito processual ibero-americano*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1998. p. 383-404.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2004.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*: doutrina e jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

SUDRE, Frédéric Sudre; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël; GOUTTENOIRE, Adeline; LEVINET, Michel. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*. 5. ed. Paris: PUF, 2009.

SUETENS, Louis-Paul. Le droit à la protection d'um environnement sain (article 23 de la Constitution belge). In: PRIEUR, Michel; LAMBRECHTS, Claude (Org.). *Les hommes et l'environnement*: quels droits pour le vingt-et-unième siècle?: études en hommage à Alexandre Kiss. Paris: Frison-Roche, 1998. p. 489-498.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros Ed., 1993.

TALAMINI, Eduardo. *Coisa julgada e sua revisão*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

_____. *Tutela relativa aos deveres de fazer e não fazer*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

TARZIA, Giuseppe. Legittimazione e partecipazione delle associazioni di categoria ai processi civili con rilevanza collettiva. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 51-80.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TAVOLARO, Sergio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade*: sociabilidade, risco e moral. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2001.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

TESSLER, Marga Barth. O valor do dano ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). *Direito ambiental em evolução - 2*. Curitiba: Juruá, 2000.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. *Curso de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 47. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1.

TOULEMONDE, Bernard. Le droit des associations à l'information et la participation en matière d'urbanisme et d'environnement. In: HELIN, Jean-Claude; HOSTIOU, René (Coord.). *Les associations, l'environnement et le droit*. Paris: Econômica, 1984. p. 7-40.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

TROCKER, Nicolò. *Processo civile e costituzione*: problemi di diritto tedesco e italiano. Milano: Giuffrè, 1974.

TRUBEK, Louise G.; TRUBEK, David M. La justice des tribunaux au service d'une société de justice: une manière nouvelle de considérer la défense des intérêts d'ordre général aux Etats-Unis. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Accès à la justice et État providence*. Paris: Economica, 1984. p. 123-148.

TUCCI, Rogério Lauria; CRUZ E TUCCI, José Rogério Cruz. *Constituição de 1988 e processo*: regramentos e garantias constitucionais do processo. São Paulo: Saraiva, 1989.

VALLE, Raul Silva Telles do. *Sociedade civil e gestão ambiental no Brasil*: uma análise da implementação do direito à participação em nossa legislação. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VAN COMPERNOLLE, Jacques. Les mesures provisoires en droit belge: introduction générale. In: _____; TARZIA, Giuseppe (Coord.). *Les mesures provisoires en droit belge, français e italien*: étude de droit comparé. Bruxelles: Bruylant, 1998.

VAN DROOGHENBROECK, Sébastien. Le droit à un recours effectif en matière environnementale au sens de la Convention européenne des Droits de l'Homme: développements récents et nouvelles attentes. In: LARSSEN, Christine; PALLEMAERTS, Marc. *L'accès à la justice en matière d'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 263-286.

VENTURI, Elton. A competência jurisdicional na tutela coletiva. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 96-113.

_____. *Processo civil coletivo*: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil – perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Malheiros Ed., 2007.

VESCOVI, Enrique. Una forma natural de participación popular en el control de la justicia: el proceso por audiencia publica. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 360-379.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ; FAPERJ, 2002. p. 337-491.

VIGLIAR, Marcelo Menezes. *Tutela jurisdicional coletiva*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo*: la legittimazione ad agire. Milano: Giuffrè, 1979.

VINCENT, Jean; GUINCHARD, Serge. *Procédure civile*. 21. ed. Paris: Dalloz, 1987.

VIOLA, Eduardo J. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, Mirian (Coord.). *Ecologia, ciência e política.* Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 49-75.

_____; LEIS, Héctor R. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: LEIS, Héctor R. (Org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: FASE/AIRI/PUC-RIO; Petrópolis: Vozes, 1991. p. 23-50.

VITA, Heraldo Garcia. *O meio ambiente e a ação popular*. São Paulo: Saraiva, 2000.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. v. 1.

_____; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. *Breves comentários à nova sistemática processual civil, 3*: Leis 11.382/2006, 11.417/2006, 11.418/2006, 11.341/2006, 11.419/2006, 11.441/2007, 11.448/2007. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada*: hipóteses de relativização. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

_____. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

_____. Processo civil de interesse público: introdução. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público*: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 15-21.

_____. Relatório síntese: novas tendências em matéria de legitimação e coisa julgada nas ações coletivas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de* civil law *e* common law: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. Tutela jurisdicional dos interesses difusos: a legitimação para agir. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

_____. Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer (arts. 273 e 461 do CPC). In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Reforma do código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1996.

WATANABE, Kazuo et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

WIEDERKEHR, Georges. Le droit de la défense et le principe de la contradiction. In: D'AMBRA, Dominique; BENOÎT-ROHMER, Florence; GREWE, Constance (Coord.). *Procédure(s) et effectivité des droits.* Bruxelles: Bruylant, 2003.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória*: juízos rescindente e rescisório. São Paulo: Malheiros Ed., 2005.

_____. *Tutela jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 1998.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade. In: _____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa. In: _____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____. Efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário. In: _____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____. Jurisdição e competência em matéria ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). *Leituras complementares de direito ambiental*. Salvador: Juspodium, 2008. p. 29-55.

_____. O Ministério Público e sua função institucional de defesa do patrimônio público lesado ou ameaçado de lesão. In: _____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. A efetividade do mandado de segurança coletivo no Código Brasileiro de Processos Coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 388-402.

_____. *Mandado de segurança coletivo*: aspectos processuais controversos. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

# ANEXOS

# ANEXO 1

CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS COLETIVOS PARA IBERO-AMÉRICA - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.

INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL. INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL. CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS COLETIVOS PARA IBERO-AMÉRICA

# CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS COLETIVOS
## PARA IBERO-AMÉRICA
## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

**Sumário:** 1 – Significado social e político da tutela dos interesses ou direitos transindividuais; 2 – O sistema de *common law:* as *class actions* norte-americanas; 3 – O sistema de *civil law:* o tratamento da matéria nos países de Ibero-América; 4 – A necessidade de um Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América; 5 – O modelo do Código: um sistema supra-nacional adequado à realidade dos países da comunidade ibero-americana; 6 – Breve síntese do conteúdo do Código; 7 – Conclusão.

1 - Tem sabor de lugar comum a afirmação de que o processo tradicional não se presta à defesa dos direitos e interesses transindividuais, cujas características os colocam a meio caminho entre o interesse público e o privado, sendo próprios de uma sociedade globalizada e resultado de conflitos de massa. E igualmente clara é a dimensão social do reconhecimento e tutela dos direitos e interesses transindividuais, por serem comuns a uma coletividade de pessoas, e somente a estas. Interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao meio ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da Previdência Social e de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando de suas necessidades e de seus anseios.

O reconhecimento e a necessidade de tutela desses interesses puseram em relevo sua configuração política. Em conseqüência, a teoria das liberdades públicas forjou uma nova "geração" de direitos fundamentais. Aos direitos clássicos de primeira geração, representados pelas tradicionais liberdades negativas, próprias do Estado liberal, com o correspondente dever de abstenção por parte do Poder Público; aos direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, compostos por liberdades positivas, com o correlato dever do Estado a um *dare, facere* ou *praestare,* a teoria constitucional acrescentou uma terceira geração de direitos fundamentais, representados pelos **direitos de solidariedade**, decorrentes dos referidos interesses sociais. E, à medida em que o direito constitucional dá a esses interesses a natureza jurídica de **direitos**, não há mais razão de ser para a clássica discussão em torno dessas situações de vantagem configurarem interesses ou direitos.

2 – Nos sistemas do *common law* a tutela dos interesses ou direitos transindividuais é tradicional: o instituto das *class actions* do sistema norte-americano, baseado na *equity* e com antecedentes no *Bill of Peace* do século XVII, foi sendo ampliado de modo a adquirir aos poucos papel central do ordenamento. As *Federal Rules of Civil Procedure* de 1938 fixaram, na regra 23, as normas fundamentais retoras das *class actions.* As dificuldades práticas, quanto à configuração e requisitos de uma ou outra de suas categorias, com tratamento processual próprio, levaram o *Advisory Committee on Civil Rules* a modificar a disciplina da matéria na revisão feita pels *Federal Rules* de 1966, as quais estão sendo novamente trabalhadas para eventuais modificações.

3 – Nos sistemas do *civil law,* coube ao Brasil a primazia de introduzir no ordenamento a tutela dos interesses difusos e coletivos, de natureza indivisível, antes de tudo pela reforma de 1977 da Lei da Ação Popular; depois, mediante lei específica de 1985 sobre a denominada "ação civil pública"; a seguir, em 1988, elevando a nível

constitucional a proteção dos referidos interesses; e finalmente, em 1990, pelo Código de Defesa do Consumidor (cujas disposições processuais são aplicáveis à tutela de todo e qualquer interesse ou direito transindividual). Este Código foi além da dicotomia dos interesses difusos e coletivos, criando a categoria dos chamados *interesses individuais homogêneos,* que abriram caminho às ações reparatórias dos prejuízos individualmente sofridos (correspondendo, no sistema norte-americano, às *class actions for damages).*

O Código Modelo de Processo Civil para Ibero-América recepcionou a idéia brasileira da tutela jurisdicional dos interesses difusos, com algumas modificações em relação à legitimação (que inclui qualquer interessado) e ao controle sobre a representatividade adequada (que no Brasil não é expresso). Com relação à coisa julgada, o regime brasileiro do julgado *erga omnes*, salvo insuficiência de provas, foi igualmente adotado.

No Uruguai, o Código Geral de Processo de 1989 repetiu as regras do Código Modelo de Processo Civil.

Na Argentina, primeiro a jurisprudência e depois o Código de Código Civil e Comercial da Nação, de 1993, seguiram o Código Modelo Ibero-Américano, até que a Constituição de 1994 contemplou, no art. 43, os chamados "direitos de incidência coletiva", para cuja tutela prevê o "amparo" e a legitimação ampla para o exercício de sua defesa. Mas a doutrina preconiza a introdução, no ordenamento, de ações específicas, à semelhança das existentes no modelo brasileiro. A jurisprudência, mesmo sem textos legais, tem avançado com criatividade para assegurar a tutela concreta dos direitos e interesses coletivos.

Em 1995, Portugal deu um passo à frente, com a Lei da Ação Popular, da qual também se extrai a defesa dos direitos individuais homogêneos. Em 1996, Portugal também criou ações inibitórias para a defesa dos interesses dos consumidores. E, desde 1985 o sistema já conhecia ações relativas às cláusulas gerais, com legitimação conferida ao Ministério Público, e portanto diversa da prevista para a ação popular, que é limitada ao cidadão, às associações e fundações com personalidade jurídica e às autarquias locais.

A seguir, outros ordenamentos ibero-americanos introduziram, de alguma forma, a tutela dos interesses difusos e coletivos em seus sistemas. No Chile, foi ampliada a abrangência da ação popular, com regulamentação em várias leis especiais e no art. 2.333 do Código Civil. No Paraguai, a Constituição consagra o direito individual ou coletivo de reclamar da autoridade pública a defesa do ambiente, da saúde pública, do consumidor e outros que por sua natureza pertençam à coletividade, mas não contempla expressamente instrumentos processuais para esse fim. No Peru, há alguma legislação esparsa e específica para a tutela de certos direitos coletivos, no campo das organizações sindicais e das associações dos consumidores. Na Venezuela, a nova Constituição prevê a possibilidade de qualquer pessoa entrar em juízo para a tutela de seus direitos ou interesses, inclusive coletivos ou difusos, mas não há lei específica que regule a matéria. A jurisprudência venezuelana reconhece legitimação para os mesmos fins ao Ministério Público, com base na legitimação geral que lhe confere a Constituição. Na Colômbia, a Constituição de 1991, no art. 88, atribuiu nível constitucional às ações populares e de grupo e autorizou o legislador a definir os casos de responsabilidade objetiva pelo dano causado a interesses e direitos coletivos. A lei 472 de 1998, que entrou em vigor a 5 de agosto de 1999, regulamentou o referido art. 88 da Constituição, definindo o regime das ações populares e de grupo. O art. 70 cria o Fundo para a Defesa dos Direitos e Interesses Coletivos e o art. 80 cria um registro público das ações populares e de grupo, a ser gerido pela Defensoria do Povo de forma centralizada. (Fonte: Ramiro Bejarano Guzmán, "Processos declarativos",

ed. Temis, 2001, 159-219, especialmente 160-163). É importante ressaltar que a ação popular destina-se à tutela dos direitos difusos e as ações de grupo à defesa dos que o Código Modelo chama "direitos individuais homogêneos".

Na Espanha, a reforma processual civil de 2.000 contempla a defesa de interesses transindividuais mas, segundo parte da doutrina, de maneira incompleta e insuficiente.

4 – Vê-se daí que a situação da defesa dos direitos e interesses transindividuais, em Ibero-América, é às vezes insuficiente e muito heterogênea. E também se percebe que diversos países ainda não têm legislação alguma, ou legislação abrangente sobre a matéria.

A idéia de um Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América surgiu em Roma, numa intervenção de Antonio Gidi, membro brasileiro do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, reunido em maio de 2.002, no VII Seminário Internacional co-organizado pelo "Centro di Studi Giuridici Latino Americani" da "Università degli Studi di Roma – Tor Vergata", pelo "Istituto Italo-Latino Americano" e pela " Associazione di Studi Sociali Latino-Americani". E foi ainda em Roma que a Diretoria do Instituto Ibero-Americano amadureceu a idéia, incorporando-a com entusiasmo. E, em Assembléia, foi votada a proposta de se empreender um trabalho que levasse à elaboração de um Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, nos moldes dos já editados Códigos Modelo de Processo Civil e de Processo Penal. Ou seja, de um Código que pudesse servir não só como repositório de princípios, mas também como modelo concreto para inspirar as reformas, de modo a tornar mais homogênea a defesa dos interesses e direitos transindividuais em países de cultura jurídica comum. O Código – como sua própria denominação diz – deve ser apenas um modelo, a ser adaptado às peculiaridades locais, que serão levadas em consideração na atividade legislativa de cada país; mas deve ser, ao mesmo tempo, um modelo plenamente operativo.

Incumbidos pela Presidência do Instituto de preparar uma proposta de Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Antonio Gidi apresentaram o resultado de seu trabalho nas Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual, de Montevidéu, em outubro de 2002, onde a Proposta foi transformada em Anteprojeto.

O Instituto Ibero-Americano de Direito Processual convocou então uma plêiade de professores ibero-americanos para manifestarem sua opinião sobre o Código, papel este coordenado por Antonio Gidi (Brasil) e Eduardo Ferrer MacGregor (México). Os trabalhos foram publicados pela Editorial Porrúa sob o título "A tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos – Rumo a um Código Modelo para Ibero-América" e apresentados no decorrer do XII Congresso Mundial de Direito Processual, realizado na Cidade do México, de 22 a 26 de setembro de 2003.

Com os aportes acima referidos, a Comissão Revisora, integrada por Ada Pellegrini Grinover, Aluisio G. de Castro Mendes, Anibal Quiroga León, Antonio Gidi, Enrique M. Falcón, José Luiz Vázquez Sotelo, Kazuo Watanabe, Ramiro Bejarano Guzmán, Roberto Berizonce e Sergio Artavia procedeu a aperfeiçoar o Anteprojeto, surgindo assim sua 2ª 3

Versão, que em sua redação definitiva foi revista pelo professor do Uruguai Angel Landoni Sosa. O Anteprojeto foi discutido em Roma, recebendo algumas sugestões de aperfeiçoamento. Estas foram acolhidas, tendo os membros da Comissão Revisora, por sua vez, apresentado outras.

Finalmente, votadas as novas propostas, o Anteprojeto converteu-se em Projeto, que foi aprovado pela Assembléia Geral do Instituto Ibero-Americano de Direito

Processual, realizada em outubro de 2.004, durante as XIX Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual, em Caracas, transformando-se assim no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América

5 – O modelo ora apresentado inspira-se, em primeiro lugar, naquilo que já existe nos países da comunidade ibero-americana, complementando, aperfeiçoando e harmonizando as regras existentes, de modo a chegar a uma proposta que possa ser útil para todos. Evidentemente, foram analisadas a sistemática norte-americana das *class actions* e a brasileira das ações coletivas (aplicada há quase 20 anos), mas o código afasta-se em diversos pontos dos dois modelos, para criar um sistema original, adequado à realidade existente nos diversos países ibero-americanos.

Tudo isto foi levado em conta para a preparação do Código, que acabou, por isso mesmo, perdendo as características de um modelo nacional, para adquirir efetivamente as de um verdadeiro sistema ibero-americano de processos coletivos, cioso das normas constitucionais e legais já existentes nos diversos países que compõem nossa comunidade.

6 – Em linhas extremamente gerais, o Código compõe-se de VII Capítulos.

O Capítulo I destina-se a conceituar os interesses ou direitos transindividuais, segundo as categorias de difusos (aos quais foram subsumidos os coletivos, pela terminologia brasileira) e individuais homogêneos, já conhecidas de diversos países ibero-americanos. Para os interesses individuais homogêneos, buscaram-se no sistema norte-americano os requisitos da predominância das questões comuns sobre as individuais e da utilidade da tutela coletiva no caso concreto (*predominance and superiority*), que a experiência brasileira demonstrou serem necessários. A representatividade adequada – mencionada em muitos estatutos ibero-americanos – é exigida e detalhada, mediante uma lista exemplificativa de critérios que poderão orientar o juiz em sua avaliação. A legitimação é a mais aberta possível, para atender a todos os modelos já existentes de processos coletivos em Ibero-América. Fica claro que a legitimação é concorrente e autônoma, admitido o litisconsórcio dos co-legitimados. Não se descura do papel de fiscal da lei do Ministério Público e se prevê o compromisso administrativo de ajustamento de conduta, a ser tomado pelos legitimados de natureza pública, capaz de evitar ou encurtar o processo, com a formação imediata de título executivo.

O Capítulo II trata dos provimentos jurisdicionais que se podem obter pelo exercício da ação coletiva: é aqui que o Código se preocupa eminentemente com a efetividade do processo coletivo, que deve levar a uma resposta jurisdicional realmente capaz de satisfazer os direitos transindividuais violados ou ameaçados. Encontram-se aí normas sobre a antecipação de tutela e sobre sua possível estabilização; sobre a ação condenatória à reparação dos danos ao bem indivisivelmente considerado e à destinação da indenização para a recuperação do bem lesado ou a finalidades conexas; sobre a condenação a uma obrigação de fazer ou não fazer (inibitória), em que a indenização é a *ultima ratio*, à qual se prefere o regime de multas diárias (*astreintes)* ou até mesmo o de mandamentos judiciais

4 aptos à obtenção de um resultado prático equivalente ao adimplemento da obrigação; sobre a condenação a uma obrigação de dar.

O Capítulo III trata de regras processuais aplicáveis, em geral, aos processos coletivos: a competência, o pedido e a causa de pedir, a tentativa de conciliação e de outras formas de auto e heterocomposição, preservada a indiponibilidade do bem jurídico coletivo. O processo desenvolve-se por audiências, exercendo o juiz vários poderes de controle e direção, inclusive podendo decidir desde logo a demanda pelo mérito, quando

não houver necessidade de prova. Seguem regras sobre a distribuição do ônus da prova, sobre as custas, emolumentos e honorários, tanto do perito como dos advocatícios, prevendo-se incentivos para a pessoa física, os sindicatos e as associações autoras, sobre a interrupção do prazo de prescrição para as pretensões individuais como conseqüência da propositura da ação coletiva, etc. Finalmente, cuida-se aqui dos efeitos da apelação, em regra meramente devolutivo e da execução provisória, matérias em que alguns ordenamentos ibero-americanos são omissos.

O Capítulo IV detém-se sobre as acões coletivas em defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos e, particularmente, sobre a ação coletiva reparatória dos danos individualmente sofridos (a *class action for damages* norte-americana), movida pelos legitimados sem necessidade de indicação da identidade das vítimas. Dá-se conhecimento do ajuizamento da ação aos possíveis interessados, para que possam intervir no processo, querendo, como assistentes ou coadjuvantes, sendo-lhes vedado, porém, discutir suas pretensões individuais no processo coletivo de conhecimento. Cuidado especial tomou-se com as notificações. Em caso de acolhimento do pedido, a sentença poderá ser genérica, declarando a existência do dano geral e condenando o vencido à obrigação de indenizar a todas as vítimas e seus sucessores (ainda não identificados). Caberá a estes, individualmente ou pelos legitimados coletivos, provar na liquidação da sentença o seu dano pessoal, o nexo causal com o dano global reconhecido pela sentença, e quantificar o prejuízo individualmente sofrido. Mas o Código também prevê a possibilidade de o juiz, na sentença condenatória, fixar as indenizações individuais, quando isto for possível. Cuida-se, também, do caso de concurso de créditos e se prescreve que, decorrido um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, haverá execução coletiva da importância devida a título de **danos causados**, cuidando de sua destinação a um fundo. Aqui o Código adota a solução da *fluid recovery* do sistema norte-americano.

O Fundo de Direitos Difusos e Individuais Homogêneos tem regras específicas sobre a gestão e as atividades, a serem controladas pelo juiz.

No Capítulo V são tratados a conexão, a litispendência e a coisa julgada. Conexão litispendência têm regras claras, incluindo as relações entre ações coletivas ou entre uma ação coletiva e as ações individuais. Também está prevista a possibilidade de conversão de várias ações individuais numa ação coletiva. Para os interesses ou direitos difusos, o regime da coisa julgada é sempre de eficácia da sentença *erga omnes*, em caso de procedência ou improcedência do pedido, salvo quando a improcedência se der por insuficiência de provas, hipótese em que a demanda pode ser repetida, com novas provas. Esta solução já é tradicional nos países de Ibero-América, mas o Código avança, admitindo nova ação, com base em provas novas, no prazo de 2 (dois) anos a partir da descoberto de prova nova, superveniente ao processo coletivo (*coisa julgada secundum probationem,* como decorrência especial da clásula *rebus sic stantibus).* Com relação aos interesses ou direitos individuais homogêneos, a escolha da legislação brasileira, mantida no Código, é da coisa

5 julgada *secundum eventum litis*: ou seja, a coisa julgada positiva atua *erga omnes*, beneficiando a todos os membros do grupo; mas a coisa julgada negativa só atinge os legitimados às ações coletivas, podendo cada indivíduo, prejudicado pela sentença, opor-se à coisa julgada, ajuizando sua ação individual, no âmbito pessoal. Outras normas cuidam do transporte, *in utilibus,* da coisa julgada positiva resultante de uma ação em defesa de interesses ou direitos difusos, em proveito das vítimas individuais do mesmo evento danoso.

O Capítulo VI introduz uma absoluta novidade para os ordenamentos de *civil law*: a ação coletiva passiva, ou seja a *defendant class action* do sistema norte-americano. Preconizada pela doutrina brasileira, objeto de tímidas tentativas na práxis, a ação coletiva passiva, conquanto mais rara, não pode ser ignorada num sistema de processos coletivos. A ação, nesses casos, é proposta não pela classe, mas contra ela. O Código exige que se trate de uma coletividade organizada de pessoas, ou que o grupo tenha representante adequado, e que o bem jurídico a ser tutelado seja transindividual e seja de relevância social. A questão principal que se punha, nesses casos, era o do regime da coisa julgada: em obséquio ao princípio geral de que a sentença só pode favorecer os integrantes do grupo quando se trata de direitos ou interesses individuais homogêneos, o mesmo princípio devia ser mantido quando a classe figurasse no pólo passivo da demanda. Assim, quando se trata de bens jurídicos de natureza indivisível (interesses difusos), o regime da coisa julgada é *erga omnes*, simetricamente ao que ocorre quando o grupo litiga no pólo ativo (mas sem o temperamento da improcedência por insuficiência de provas, inadequado quando a classe se coloca no pólo passivo); mas, quando se trata de bens jurídicos de natureza divisível (interesses ou direitos individuais homogêneos), a coisa julgada positiva não vinculará os membros do grupo, categoria ou classe, que poderão mover ações próprias ou discutir a sentença no processo de execução, para afastar a eficácia da sentença em sua esfera jurídica individual. *Mutatis mutandis*, é o mesmo tratamento da coisa julgada *secundum eventum litis* para os interesses ou direitos individuais homogêneos, quando a classe litiga no pólo ativo. No entanto, tratando-se de ação movida contra o sindicato, a coisa julgada, mesmo positiva, abrangerá sem exceções os membros da categoria, dada a posição constitucional que em muitos países o sindicato ocupa e sua representatividade adequada, mais sólida do que a das associações.

Por último, o Capítulo VII trata das disposições finais, contemplando uma recomendação ao intérprete e determinando a aplicação subsidiária dos diversos Códigos de Processo Civil e legislações especiais pertinentes, no que não forem incompatíveis.

8 – Em conclusão, o Código ora apresentado, sem desprezar as experiências de tutela jurisdicional dos direitos e interesses transindividuais de diversos países, cria um modelo original, aderente às regras pré-existentes nos ordenamento ibero-americanos, que aperfeiçoa e complementa. Desse modo, acaba perdendo qualquer característica nacional e se constitui num verdadeiro sistema ibero-americano de processos coletivos, harmonioso e completo, que poderá ser tomado como modelo pelos países de nossa comunidade, empenhados na transformação de um processo individualista num processo social.

Outubro de 2004
Roberto Berizonce (Presidente) - Argentina
Ada Pellegrini Grinover - Brasil
Angel Landoni Sosa - Uruguai

**INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL**
**INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL**
**CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS COLETIVOS**
**PARA IBERO-AMÉRICA**

## Capítulo I – Disposições gerais

**Art 1º**. **Cabimento da ação coletiva** - A ação coletiva será exercida para a tutela de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas por circunstâncias de fato ou vinculadas, entre si ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base;

II - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendido o conjunto de direitos subjetivos individuais, decorrentes de origem comum, de que sejam titulares os membros de um grupo, categoria ou classe.

**Art 2º**. **Requisitos da ação coletiva** - São requisitos da demanda coletiva:

I – a adequada representatividade do legitimado;

II – a relevância social da tutela coletiva, caracterizada pela natureza do bem jurídico, pelas características da lesão ou pelo elevado número de pessoas atingidas.

Par. 1º. Para a tutela dos interesses ou direitos individuais homogêneos, além dos requisitos indicados nos n. I e II deste artigo, é também necessária a aferição da predominância das questões comuns sobre as individuais e da utilidade da tutela coletiva no caso concreto.

Par.2º. Na análise da representatividade adequada o juiz deverá analisar dados como:

a – a credibilidade, capacidade, prestígio e experiência do legitimado;

b – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, categoria ou classe;

c – sua conduta em outros processos coletivos;

d – a coincidência entre os interesses dos membros do grupo, categoria ou classe e o objeto da demanda;

e – o tempo de instituição da associação e a representatividade desta ou da pesoa física perante o grupo, categoria ou classe.

Par. 3º – O juiz analisará a existência do requisito da representatividade adequada a qualquer tempo e em qualquer grau do procedimento, aplicando, se for o caso, o disposto no parágrafo 4º do artigo 3º.

**Art. 3º**. **Legitimação ativa.** São legitimados concorrentemente à ação coletiva:

I – qualquer pessoa física, para a defesa dos interesses ou direitos difusos de que seja titular um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas por circunstâncias de fato;

II – o membro do grupo, categoria ou classe, para a defesa dos interesses ou direitos difusos de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a

parte contrária por uma relação jurídica base e para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos;

III - o Ministério Público, o Defensor do Povo e a Defensoria Pública;

IV – as pessoas jurídicas de direito público interno;

V - 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;

VI – as entidades sindicais, para a defesa dos interesses e direitos da categoria;

VII - os partidos políticos, para a defesa de direitos e interesses ligados a seus fins institucionais.

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

Par. 1°. O requisito da pré-constituição pode 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.

Par. 2º. Será admitido o litisconsórcio facultativo entre os legitimados.

Par. 3º. Em caso de relevante interesse social, o Ministério Público, se não ajuizar a ação ou não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

Par.4º. Em caso de inexistência do requisito da representatividade adequada, de desistência infundada ou abandono da ação por pessoa física, entidade sindical ou associação legitimada, o juiz notificará o Ministério Público e, na medida do possível, outros legitimados adequados para o caso a fim de que assumam, querendo, a titularidade da ação.

Par.5º. O Ministério Público e os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso administrativo de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial

## Capítulo II – Dos provimentos jurisdicionais

**Art. 4º**. **Efetividade da tutela jurisdicional** - Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

**Art. 5º**. **Tutela jurisdicional antecipada** - O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, com base em prova consistente, se convença da verossimilhança da alegação e

I - haja fundado receio de ineficácia do provimento final ou

II – fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou manifesto propósito protelatório do demandado.

Par. 1º. Não se concederá a antecipação da tutela se houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, a menos que, num juízo de ponderação dos valores em jogo, a denegação da medida signifique sacrifício irrazoável de bem jurídico relevante.

Par. 2º. Na decisão que antecipar a tutela, o juiz indicará, de modo claro e preciso, as razões de seu convencimento.

Par. 3º. A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada.

Par. 4º. Se não houver controvérsia quanto à parte antecipada na decisão liminar, após a oportunidade de contraditório esta se tornará definitiva e fará coisa julgada, prosseguindo o processo, se for o caso, para julgamento dos demais pontos ou questões postos na demanda.

**Art. 6º**. **Obrigações de fazer e não fazer** - Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

Par. 1°. O juiz poderá, na hipótese de antecipação de tutela ou na sentença, impor multa diária ao demandado, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

Par. 2º. O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

Par. 3°. Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

Par. 4°. A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

Par. 5°. A indenização por perdas e danos se fará sem prejuízo da multa.

**Art. 7º**. **Obrigações de dar** - Na ação que tenha por objeto a obrigação de entregar coisa, determinada ou indeterminada, aplicam-se, no que couber, as disposições do artigo anterior.

**Art. 8º**. **Ação indenizatória** - Na ação condenatória à reparação dos danos provocados ao bem indivisivelmente considerado, a indenização reverterá ao Fundo dos Direitos Difusos e Individuais Homogêneos, administrado por um Conselho Gestor governamental, de que participarão necessariamente membros do Ministério Público, juízes e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados ou, não sendo possível, à realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que se repita, dentre outras que beneficiem o bem jurídico prejudicado.

Par. 1º. O Fundo será notificado da propositura de toda ação coletiva e sobre as decisões mais importantes do processo e poderá intervir nos processos coletivos em qualquer tempo

e grau de jurisdição para demonstrar a inadequação do representante ou auxiliá-lo na tutela dos interesses ou direitos do grupo, categoria ou classe;

Par. 2º. O Fundo manterá registros que especifiquem a origem e a destinação dos recursos e indicará a variedade dos bens jurídicos a serem tutelados e seu âmbito regional;

Par.3º. Dependendo da especificidade do bem jurídico afetado, da extensão territorial abrangida e de outras circunstâncias consideradas relevantes, o juiz poderá especificar, em decisão fundamentada, a destinação da indenização e as providências a serem tomadas para a reconstituição dos bens lesados, podendo indicar a realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que se repita, dentre outras que beneficiem o bem jurídico prejudicado;

Par. 4º. A decisão que especificar a destinação da indenização indicará, de modo claro e preciso, as medidas a serem tomadas pelo Conselho Gestor do Fundo, bem como um prazo razoável para que tais medidas sejam concretizadas;

Par. 5º. Vencido o prazo fixado pelo juiz, o Conselho Gestor do Fundo apresentará relatório das atividades realizadas, facultada, conforme o caso, a solicitação de sua prorrogação, para complementar as medidas determinadas na decisão judicial.

.

## Capítulo III – Dos processos coletivos em geral

**Art. 9º**. **Competência territorial -** É competente para a causa o foro:

I – do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II – da Capital, para os danos de âmbito regional ou nacional, aplicando-se as regras pertinentes de organização judiciária.

5

**Art. 10**. **Pedido e causa de pedir** - Nas ações coletivas, o pedido e a causa de pedir serão interpretados extensivamente.

Par. 1º. Ouvidas as partes, o juiz permitirá a emenda da inicial para alterar ou ampliar o objeto da demanda ou a causa de pedir.

Par. 2º. O juiz permitirá a alteração do objeto do processo a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, desde que seja realizada de boa-fé, não represente prejuízo injustificado para a parte contrária e o contraditório seja preservado.

**Art. 11**. **Audiência preliminar** - Encerrada a fase postulatória, o juiz designará audiência preliminar, à qual comparecerão as partes ou seus procuradores, habilitados a transigir.

Par.1º. O juiz ouvirá as partes sobre os motivos e fundamentos da demanda e tentará a conciliação, sem prejuízo de sugerir outras formas adequadas de solução do conflito, como a mediação, a arbitragem e a avaliação neutra de terceiro.

**Par. 2º -** A avaliação neutra de terceiro, obtida no prazo fixado pelo juiz, é sigilosa, inclusive para este, e não vinculante para as partes, sendo sua finalidade exclusiva a de orientá-las na tentativa de composição amigável do conflito**.**

Par.3º. Preservada a indisponibilidade do bem jurídico coletivo, as partes poderão transigir sobre o modo de cumprimento da obrigação.

Par. 4º. Obtida a transação, será homologada por sentença, que constituirá título executivo judicial.

Par. 5º. Não obtida a conciliação, sendo ela parcial, ou quando, por qualquer motivo, não for adotado outro meio de solução do conflito, o juiz, fundamentadamente:

I – decidirá se a ação tem condições de prosseguir na forma coletiva;

II - poderá separar os pedidos em ações coletivas distintas, voltadas à tutela, respectivamente, dos interesses ou direitos difusos e individuais homogêneos, desde que a separação represente economia processual ou facilite a condução do processo;

III - fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas, designando audiência de instrução e julgamento, se for o caso;

IV – esclarecerá os encargos das partes quanto à distribuição do ônus da prova, de acordo com o disposto no parágrafo 1º do artigo 12.

**Art. 12. Provas** - São admissíveis em juízo todos os meios de prova, desde que obtidos por meios lícitos, incluindo a prova estatística ou por amostragem

Par. 1º. O ônus da prova incumbe à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração. Não obstante, se por razões de ordem econômica ou técnica, o ônus da prova não puder ser cumprido, o juiz determinará o que for necessário para suprir à deficiência e obter elementos probatórios indispensáveis para a sentença de mérito, podendo requisitar perícias à entidade pública cujo objeto estiver ligado à matéria em debate, condenado-se o demandado sucumbente ao reembolso. Se assim mesmo a prova não puder ser obtida, o juiz poderá ordenar sua realização, a cargo ao Fundo de Direitos Difusos e Individuais Homogêneos.

Par. 2º – Durante a fase instrutória, surgindo modificação de fato ou de direito relevante para o julgamento da causa, o juiz poderá rever, em decisão motivada, a distribuição do ônus da prova, concedido à parte a quem for atribuída a incumbência prazo razoável para a produção da prova, observado o contraditório em relação à parte contrária.

Par. 3º - O juiz poderá determinar de ofício a produção de provas, observado o contraditório.

**Art.13**. **Julgamento antecipado do mérito** - O juiz decidirá desde logo a demanda pelo mérito, quando não houver necessidade de produção de prova.

Parágrafo único. O juiz poderá decidir desde logo parte da demanda, quando não houver necessidade de produção de prova, sempre que isso não importe em prejulgamento direto ou indireto do litígio que continuar pendente de decisão, prosseguindo o processo para a instrução e julgamento em relação aos demais pedidos nos autos principais e a parte antecipada em autos complementares.

**Art. 14**. **Legitimação à liqüidação e execução da sentença condenatória** - Decorridos 60 (sessenta) dias da passagem em julgado da sentença de procedência, sem que o autor promova a liquidação ou execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, quando se tratar

de interesse público relevante, facultada igual iniciativa, em todos os casos, aos demais legitimados.

**Art. 15. Custas e honorários** - Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença condenará o demandado, se vencido, nas custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como em honorários de advogados.

Par. 1º. No cálculo dos honorários, o juiz levará em consideração a vantagem para o grupo, categoria ou classe, a quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido pelo advogado e a complexidade da causa.

Par. 2º. Se o legitimado for pessoa física, sindicato ou associação, o juiz poderá fixar gratificação financeira quando sua atuação tiver sido relevante na condução e êxito da ação coletiva.

Par. 3º - Os autores da ação coletiva não adiantarão custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem serão condenados, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

Par. 4º. O litigante de má-fé e os responsáveis pelos respectivos atos serão solidariamente condenados ao pagamento das despesas processuais, em honorários advocatícios e no décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

**Art. 16**. **Prioridade de processamento** - O juiz deverá dar prioridade ao processamento da ação coletiva, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

**Art. 17**. **Interrupção da prescrição** – A citação válida para a ação coletiva interrompe o prazo de prescrição das pretensões individuais e transindividuais direta ou indiretamente relacionadas com a controvérsia, retroagindo o efeito à data da propositura da demanda.

**Art.18**. **Efeitos da apelação** – A apelação da sentença definitiva tem efeito meramente devolutivo, salvo quando a fundamentação for relevante e puder resultar à parte lesão grave e de difícil reparação, hipótese em que o juiz pode atribuir ao recurso efeito suspensivo.

**Art.19**. **Execução definitiva e execuçaõ provisória** – A execução é definitiva quando passada em julgado a sentença; e provisória, na pendência dos recursos cabíveis.

Par.1º – A execução provisória corre por conta e risco do exeqüente, que responde pelos prejuízos causados ao executado, em caso de reforma da sentença recorrida.

Par.2º – A execução provisória permite a prática de atos que importem em alienação do domínio ou levantamento do depósito em dinheiro.

Par.3º – A pedido do executado, o juiz pode suspender a execução provisória quando dela puder resultar lesão grave e de difícil reparação.

## Capítulo IV – Da ação coletiva para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos

**Art 20**. **Ação coletiva de responsabilidade civil** - Os legitimados poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, dentre outras (art.4º), ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Parágrafo único. A determinação dos interessados poderá ocorrer no momento da liquidação ou execução do julgado, não havendo necessidade de a petição inicial estar acompanhada da relação de membros do grupo, classe ou categoria. Conforme o caso, o juiz poderá determinar, ao réu ou a terceiro, a apresentação da relação e dados de pessoas que se enquadram no grupo, categoria ou classe

**Art. 21**. **Citação e notificações** - Estando em termos a petição inicial, o juiz ordenará a citação do réu e a publicação de edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como assistentes ou coadjuvantes.

Par. 1º – Sem prejuízo da publicação do edital, o juiz determinará sejam os órgãos e entidades de defesa dos interesses ou direitos protegidos neste Código notificados da existência da demanda coletiva e de seu trânsito em julgado a fim de que cumpram o disposto no caput deste artigo.

Par. 2º – Quando for possível a execução do julgado, ainda que provisória, ou estiver preclusa a decisão antecipatória dos efeitos da tutela pretendida, o juiz determinará a publicação de edital no órgão oficial, às custas do demandado, impondo-lhe, também, o dever de divulgar nova informação pelos meios de comunicação social, observado o critério da modicidade do custo. Sem prejuízo das referidas providências, o juízo providenciará a comunicação aos órgãos e entidades de defesa dos interesses ou direitos protegidos neste código, para efeito do disposto no parágrafo anterior.

Par. 3º -. Os intervenientes não poderão discutir suas pretensões individuais no processo coletivo de conhecimento.

**Art. 22**. **Sentença condenatória** - Em caso de procedência do pedido, a condenação poderá ser genérica, fixando a responsabilidade do demandado pelos danos causados e o dever de indenizar.

Par. 1º**.** Sempre que possível, o juiz calculará o valor da indenização individual devida a cada membro do grupo na própria ação coletiva

Par. 2º. Quando o valor dos danos individuais sofridos pelos membros do grupo for uniforme, prevalentemente uniforme ou puder ser reduzido a uma fórmula matemática, a sentença coletiva indicará o valor ou a fórmula de cálculo da indenização individual.

Par.3º **-** O membro do grupo que considerar que o valor da indenização individual ou a fórmula para seu cálculo diverso do estabelecido na sentença coletiva, poderá propor ação individual de liquidação.

**Art. 23**. **Liquidação e execução individuais** - A liquidação e a execução de sentença poderão ser promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como pelos legitimados à ação coletiva.

Parágrafo único. Na liquidação da sentença, que poderá ser promovida no foro do domicílio do liquidante, caberá a este provar, tão só, o dano pessoal, o nexo de causalidade e o montante da indenização.

**Art 24**. **Execução coletiva** - A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados à ação coletiva, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiverem sido fixadas em liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções

Parágrafo único. A execução coletiva far-se-á com base em certidão das decisões de liquidação, da qual constará a ocorrência , ou não, do trânsito em julgado.

**Art. 25. Do pagamento.** O pagamento das indenizações ou o levantamento do depósito será feito pessoalmente aos beneficiários.

**Artigo 26. Competência para a execução.** É competente para a execução o juízo:

I - da liquidação da sentença ou da ação condenatória, no caso de execução individual;

II - da ação condenatória, quando coletiva a execução.

**Art 27**. **Liquidação e execução pelos danos globalmente causados** - Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do artigo 3º promover a liquidação e execução coletiva da indenização devida pelos danos causados.

Parágrafo único. O valor da indenização será fixado de acordo com o dano globalmente causado, que será demonstrado por todas as provas admitidas em direito. Sendo a produção de provas difícil ou impossível, em razão da extensão do dano ou de sua complexidade, o valor da indenização será fixado por arbitramento.

**Art 28**. **Concurso de créditos -** Em caso de concurso de créditos decorrentes de condenação de que trata o artigo 6º e de indenizações pelos prejuízos individuais resultantes do mesmo evento danoso, estas terão preferência no pagamento.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, a destinação da

importância recolhida ao fundo ficará sustada enquanto pendentes de decisão de segundo grau as ações de indenização pelos danos individuais, salvo na hipótese de o patrimônio do devedor ser manifestamente suficiente para responder pela integralidade das dívidas.

Par. 2º. O produto da indenização reverterá para o fundo previsto no artigo 6º.

## Capítulo V – Da conexão, da litispendência e da coisa julgada

**Art. 29**. **Conexão** - Se houver conexão entre as causas coletivas, ficará prevento o juízo que conheceu da primeira ação, podendo ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar a reunião de todos os processos, mesmo que nestes não atuem integralmente os mesmos sujeitos processuais.

**Art. 30**. **Litispendência** - A primeira ação coletiva induz litispendência para as demais ações coletivas que tenham por objeto controvérsia sobre o mesmo bem jurídico, mesmo sendo diferentes o legitimado ativo e a causa de pedir.

**Art. 31**. **Relação entre ação coletiva e ações individuais** - A ação coletiva não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada coletiva (art. 33) não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência efetiva da ação coletiva.

**Parágrafo único –** Cabe ao demandado informar o juízo da ação individual sobre a existência de ação coletiva com o mesmo fundamento, sob pena de, não o fazendo, o autor individual beneficiar-se da coisa julgada coletiva mesmo no caso da demanda individual ser rejeitada.

**Art. 32** . **Conversão de ações individuais em ação coletiva. O** juiz, tendo conhecimento da existência de diversos processos individuais correndo contra o mesmo demandado, com o mesmo fundamento, notificará o Ministério Público e, na medida do possível, outros representantes adequados, a fim de que proponham, querendo, ação coletiva, ressalvada aos autores individuais a faculdade prevista no artigo anterior.

**Art. 33. Coisa julgada** - Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova.

Par. 1º. Mesmo na hipótese de improcedência fundada nas provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, no prazo de (2) dois anos contados da descoberta de prova nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea, por si só, para mudar seu resultado.

Par. 2° - Tratando-se de interesses ou direitos individuais homogêneos, em caso de improcedência do pedido, os interessados poderão propor ação de indenização a título individual.

Par. 3°. Os efeitos da coisa julgada nas ações em defesa de interesses ou direitos difusos não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos artigos 22 a 24.

Par. 4º. Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Par. 5º. A competência territorial do órgão julgador não representará limitação para a coisa julgada *erga omnes*.

**Art. 34**. **Relações jurídicas continuativas** - Nas relações jurídicas continuativas, se sobrevier modificação no estado de fato ou de direito, a parte poderá pedir a revisão do que foi estatuído por sentença

## Capítulo VI – Da ação coletiva passiva

**Art. 35**. **Ações contra o grupo, categoria ou classe** - Qualquer espécie de ação pode ser proposta contra uma coletividade organizada ou que tenha representante adequado, nos termos do parágrafo 2º do artigo 2º deste código, e desde que o bem jurídico a ser tutelado seja transindividual (artigo 1º) e se revista de interesse social.

**Art. 36 –Coisa julgada passiva: interesses ou direitos difusos** - Quando se tratar de interesses ou direitos difusos, a coisa julgada atuará *erga omnes*, vinculando os membros do grupo, categoria ou classe.

**Art. 37**. **Coisa julgada passiva: interesses ou direitos individuais homogêneos** - Quando se tratar de interesses ou direitos individuais homogêneos, a coisa julgada atuará *erga omnes* no plano coletivo, mas a sentença de procedência não vinculará os membros

do grupo, categoria ou classe, que poderão mover ações próprias ou defender-se no processo de execução para afastar a eficácia da decisão na sua esfera jurídica individual.

**Parágrafo único –** Quando a ação coletiva passiva for promovida contra o sindicato, como substituto processual da categoria, a coisa julgada terá eficácia *erga omnes,* vinculando individualmente todos os membros, mesmo em caso de procedência do pedido.

**Art. 38** – **Aplicação complementar às ações passivas** – Aplica-se complementariamente às ações coletivas passivas o disposto neste Código quanto às ações coletivas ativas, no que não for incompatível.

## Capítulo VII – Disposições finais

**Art. 39**. **Princípios de interpretação** - Este código será interpretado de forma aberta e flexível, compatível com a tutela coletiva dos interesses e direitos de que trata.

**Art. 40. Especialização dos magistrados -** Sempre que possível, as ações coletivas serão processadas e julgadas por magistrados especializados.

**Art. 41**. **Aplicação subsidiárias das normas processuais gerais e especiais** - Aplicam-se subsidiariamente, no que não forem incompatíveis, as disposições do Código de Processo Civil e legislação especial pertinente.

**Agosto de 2004**

# ANEXO 2

# DECRET N° 2002-1187 DU 12/09/02 PORTANT PUBLICATION DE LA CONVENTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT (ENSEMBLE DEUX ANNEXES), FAITE A AARHUS LE 25 JUIN 1998

# DECRET N° 2002-1187 DU 12/09/02 PORTANT PUBLICATION DE LA CONVENTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT (ENSEMBLE DEUX ANNEXES), FAITE A AARHUS LE 25 JUIN 1998

(JO du 21 septembre 2002)

**NOR : MAEJ0230045D**

*(1) La présente convention entrera en vigueur le 6 octobre 2002.*

**Vus**

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,

Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;

Vu la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998 ;

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ;

Vu le décret n° 98-911 du 5 octobre 1998 portant publication de la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, faite à Helsinki le 17 mars 1992 ;

Vu le décret n° 2001-1176 du 5 décembre 2001 portant publication de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, faite à Espoo le 25 février 1991,

Décrète :

**Article 1er du décret du 12 septembre 2002**

La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, sera publiée au Journal officiel de la République française.

**Article 2 du décret du 12 septembre 2002**

Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 12 septembre 2002.

Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre des affaires étrangères,

Dominique de Villepin

**Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes)**

**Préambule**

Les Parties à la présente Convention,

Rappelant le premier principe de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain,

Rappelant aussi le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement,

Rappelant en outre les résolutions de l'Assemblée générale 37/7 du 28 octobre 1982 relative à la Charte mondiale de la nature et 45/94 du 14 décembre 1990 relative à la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun,

Rappelant également la Charte européenne sur l'environnement et la santé adoptée à la Première Conférence européenne sur l'environnement et la santé qui s'est tenue sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé à Francfort-sur-le-Main (Allemagne), le 8 décembre 1989,

Affirmant la nécessité de protéger, de préserver et d'améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel,

Reconnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même,

Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,

Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,

Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,

Reconnaissant également que le public doit avoir connaissance des procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, y avoir librement accès et savoir comment les utiliser,

Reconnaissant en outre le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement,

Désireuses de promouvoir l'éducation écologique afin de faire mieux comprendre ce que sont l'environnement et le développement durable et d'encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable et à participer à ces décisions,

Notant, à cet égard, qu'il est important de recourir aux médias ainsi qu'aux modes de communication électroniques et aux autres modes de communication qui apparaîtront dans l'avenir,

Reconnaissant qu'il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement,

Sachant que les autorités publiques détiennent des informations relatives à l'environnement dans l'intérêt général,

Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée,

Notant qu'il est important d'informer convenablement les consommateurs sur les produits pour leur permettre de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause,

Conscientes de l'inquiétude du public au sujet de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et de la nécessité d'accroître la transparence et de renforcer la participation du public au processus décisionnel dans ce domaine,

Convaincues que l'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE),

Conscientes du rôle joué à cet égard par la CEE et rappelant, notamment, les directives de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, approuvées dans la Déclaration ministérielle adoptée à la troisième Conférence ministérielle sur le thème " Un environnement pour l'Europe ", à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995,

Tenant compte des dispositions pertinentes de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991, ainsi que de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptées l'une et l'autre à Helsinski le 17 mars 1992 et d'autres conventions régionales,

Sachant que l'adoption de la présente Convention ne pourra que contribuer au renforcement du processus " Un environnement pour l'Europe " et au succès de la quatrième Conférence ministérielle qui se tiendra à Aarhus (Danemark) en juin 1998,

sont convenues de ce qui suit :

**Article 1er de la Convention du 25 juin 1998**

**Objet**

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

**Article 2 de la Convention du 25 juin 1998**

**Définitions**

Aux fins de la présente Convention,

**1.** Le terme " Partie " désigne, sauf indication contraire, une Partie contractante à la présente Convention.

**2.** L'expression " autorité publique " désigne :

a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ;

b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement ;

c) Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas a et b ci-dessus ;

d) Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

**3.** L'expression " information(s) sur l'environnement " désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

a) L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;

b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement ;

c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b ci-dessus.

**4.** Le terme " public " désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

**5.** L'expression " public concerné " désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

**Article 3 de la Convention du 25 juin 1998**

**Dispositions générales**

**1.** Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.

**2.** Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

**3.** Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

**4.** Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

**5.** Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

**6.** Rien dans la présente Convention n'oblige à déroger aux droits existants concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

**7.** Chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

**8.** Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

**9.** Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités.

**Article 4 de la Convention du 25 juin 1998**

**Accès à l'information sur l'environnement**

**1.** Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :

a) Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ;

b) Sous la forme demandée à moins :

i) Qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées ;

ou

ii) Que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

**2.** Les informations sur l'environnement visées au paragraphe 1 ci-dessus sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

**3.** Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :

a) L'autorité publique à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations demandées ;

b) La demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux ; ou
c) La demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

**4.** Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :

a) Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ;

b) Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique ;

c) La bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire ;

d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ;

e) Les droits de propriété intellectuelle ;

f) Le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne ;

g) Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations ; ou

h) Le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

**5.** Si une autorité publique n'est pas en possession des informations sur l'environnement demandées, elle fait savoir aussi rapidement que possible à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut, à sa connaissance, s'adresser pour obtenir les informations en question ou transmet la demande à cette autorité et en informe son auteur.

**6.** Chaque Partie fait en sorte que, s'il est possible, sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations sur l'environnement demandées qui, en vertu de l'alinéa c du paragraphe 3 et du paragraphe 4 ci-dessus, n'ont pas à être divulguées, des autres informations sur l'environnement demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières.

**7.** Le rejet d'une demande d'informations est notifié par écrit si cette demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite. Dans la notification du rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet et informe l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Le rejet de la demande est notifié aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois, à moins que la complexité des informations demandées ne justifie une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

**8.** Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable.

**Article 5 de la Convention du 25 juin 1998**

**Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement**

**1.** Chaque Partie fait en sorte :

a) Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions ;

b) Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement ;

c) Qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées.

**2.** Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles, notamment :

a) En fournissant au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes, sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir ;

b) En prenant et en maintenant des dispositions pratiques, par exemple :

i) En établissant des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public ;

ii) En faisant obligation aux fonctionnaires d'apporter leur concours au public qui cherche à avoir accès à des informations en vertu de la présente Convention ; et

iii) En désignant des points de contact ; et

c) En donnant accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers visés à l'alinéa b i ci-dessus.

**3.** Chaque Partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Devraient notamment être accessibles sous cette forme les informations suivantes :

a) Les rapports sur l'état de l'environnement visés au paragraphe 4 ci-après ;

b) Les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement ;

) Le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement et les accords portant sur l'environnement ; et

d) D'autres informations, dans la mesure où la possibilité de les obtenir sous cette forme faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet à la présente Convention, pour autant que ces informations soient déjà disponibles sous forme électronique.

**4.** Chaque Partie publie et diffuse à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement.

**5.** Chaque Partie prend des mesures, dans le cadre de sa législation, afin de diffuser notamment :

a) Les textes de lois et les documents directifs tels que les documents sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application, établis aux différents échelons de l'administration publique ;

b) Les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement ; et

c) Le cas échéant, les autres documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement.

**6.** Chaque Partie encourage les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits, le cas échéant dans le cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans ou par d'autres moyens.

**7.** Chaque Partie :

a) Rend publics les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement ;

b) Publie ou rend accessibles d'une autre manière les documents disponibles expliquant comment elle traite avec le public dans les affaires relevant de la présente Convention ; et

c) Communique sous une forme appropriée des informations sur la façon dont l'administration, à tous les échelons, exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement.

**8.** Chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause.

**9.** Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou à enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.

**10.** Rien dans le présent article ne saurait porter atteinte au droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations relatives à l'environnement conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

**Article 6 de la Convention du 25 juin 1998**

**Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières**

**1.** Chaque Partie :

a) Applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ;

b) Applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ;

c) Peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

**2.** Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise ;

b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés ;

c) L'autorité publique chargée de prendre la décision ;

d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :

i) La date à laquelle elle débutera ;

ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer ;

iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée ;

iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner ;

v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions ;

vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles ; et

e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

**3.** Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

**4.** Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

**5.** Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

**6.** Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

a) Une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues ;

b) Une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement ;

c) Une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions ;

d) Un résumé non technique de ce qui précède ;

e) Un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation ; et

f) Conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

**7.** La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

**8.** Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre sa décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

**9.** Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

**10.** Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

**11.** Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

**Article 7 de la Convention du 25 juin 1998**

**Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement**

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

**Article 8 de la Convention du 25 juin 1998**

**Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale**

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;

b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ; et

c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.

**Article 9 de la Convention du 25 juin 1998**

**Accès à la justice**

**1.** Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

**2.** Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a ci-après.

Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

**3.** En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

**4.** En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

**5.** Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours

administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

**Article 10 de la Convention du 25 juin 1998**

**Réunion des Parties**

**1.** La première réunion des Parties est convoquée un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Par la suite, les Parties tiennent une réunion ordinaire au moins une fois tous les deux ans, à moins qu'elles n'en décident autrement, ou si l'une d'entre elles en fait la demande par écrit, sous réserve que cette demande soit appuyée par un tiers au moins des Parties dans les six mois qui suivent sa communication à l'ensemble des Parties par le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe.

**2.** Lors de leurs réunions, les Parties suivent en permanence l'application de la présente Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties et, en ayant cet objectif présent à l'esprit :

a) Examinent les politiques qu'elles appliquent et les démarches juridiques et méthodologiques qu'elles suivent pour assurer l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en vue d'améliorer encore la situation à cet égard ;

b) Se font part des enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements ayant un rapport avec l'objet de la présente Convention, auxquels une ou plusieurs d'entre elles sont Parties ;

c) Sollicitent, s'il y a lieu, les services des organes compétents de la CEE, ainsi que d'autres organismes internationaux ou de comités particuliers compétents pour toutes les questions à prendre en compte pour atteindre les objectifs de la présente Convention ;

d) Créent des organes subsidiaires si elles le jugent nécessaire ;

e) Elaborent, s'il y a lieu, des protocoles à la présente Convention ;

f) Examinent et adoptent des propositions d'amendement à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 14 ;

g) Envisagent et entreprennent toute autre action qui peut se révéler nécessaire aux fins de la présente Convention ;

h) A leur première réunion, étudient et adoptent, par consensus, le règlement intérieur de leurs réunions et des réunions des organes subsidiaires ;

i) A leur première réunion, examinent les enseignements qu'elles tirent de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 5 et étudient les mesures nécessaires pour perfectionner le système visé dans ces dispositions, compte tenu des procédures applicables et des faits nouveaux intervenus au niveau international, notamment l'élaboration d'un instrument approprié concernant l'établissement de registres ou d'inventaires des rejets ou transferts de polluants qui pourrait être annexé à la présente Convention.

**3.** La Réunion des Parties peut, au besoin, envisager d'arrêter des dispositions d'ordre financier par consensus.

**4.** L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que tout Etat ou organisation d'intégration économique régionale qui est habilité en vertu de l'article 17 à signer la Convention mais qui n'est pas Partie à ladite Convention, et toute organisation intergouvernementale qui possède des compétences dans des domaines ayant un rapport avec la présente Convention sont autorisés à participer en qualité d'observateurs aux réunions des Parties.

**5.** Toute organisation non gouvernementale qui possède des compétences dans des domaines ayant un rapport avec la présente Convention et qui a fait savoir au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe qu'elle souhaitait être représentée à une réunion des Parties est autorisée à participer en qualité d'observateur à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fasse objection.

**6.** Aux fins des paragraphes 4 et 5 ci-dessus, le règlement intérieur visé au paragraphe 2 h ci-dessus prévoit les modalités pratiques d'admission et les autres conditions pertinentes.

**Article 11 de la Convention du 25 juin 1998**

**Droit de vote**

**1.** Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 ci-après, chaque Partie à la présente Convention dispose d'une voix.

**2.** Dans les domaines relevant de leur compétence, les organisations d'intégration économique régionale disposent, pour exercer leur droit de vote, d'un nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres qui sont Parties à la présente Convention. Ces organisations n'exercent pas leur droit de vote si leurs Etats membres exercent le leur, et inversement.

**Article 12 de la Convention du 25 juin 1998**

**Secrétariat**

Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe exerce les fonctions de secrétariat suivantes :

a) Il convoque et prépare les réunions des Parties ;

b) Il transmet aux Parties les rapports et autres renseignements reçus en application des dispositions de la présente Convention ; et

c) Il s'acquitte des autres fonctions que les Parties peuvent lui assigner.

**Article 13 de la Convention du 25 juin 1998**

**Annexes**

Les annexes de la présente Convention font partie intégrante de la Convention.

**Article 14 de la Convention du 25 juin 1998**

**Amendements à la Convention**

**1.** Toute Partie peut proposer des amendements à la présente Convention.

**2.** Le texte de toute proposition d'amendement à la présente Convention est soumis par écrit au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui le communique à toutes les Parties quatre-vingt-dix jours au moins avant la réunion des Parties au cours de laquelle l'amendement est proposé pour adoption.

**3.** Les Parties n'épargnent aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur tout amendement qu'il est proposé d'apporter à la présente Convention. Si tous les efforts en ce sens sont demeurés vains et si aucun accord ne s'est dégagé, l'amendement est adopté en dernier ressort par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes.

**4.** Les amendements à la présente Convention adoptés conformément au paragraphe 3 ci-dessus sont soumis par le Dépositaire à toutes les Parties aux fins de ratification, d'approbation ou d'acceptation. Les amendements à la présente Convention autres que ceux qui se rapportent à une

annexe entrent en vigueur à l'égard des Parties qui les ont ratifiés, approuvés ou acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de la notification de leur ratification, approbation ou acceptation par les trois quarts au moins de ces Parties. Par la suite, ils entrent en vigueur à l'égard de toute autre Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit le dépôt par cette Partie de son instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation des amendements.

**5.** Toute Partie qui n'est pas en mesure d'approuver un amendement à une annexe de la présente Convention en donne notification au Dépositaire par écrit dans les douze mois qui suivent la date de la communication de son adoption. Le Dépositaire informe sans retard toutes les Parties de la réception de cette notification. Une Partie peut à tout moment substituer une acceptation à sa notification antérieure et, après le dépôt d'un instrument d'acceptation auprès du Dépositaire, les amendements à ladite annexe entrent en vigueur à l'égard de cette Partie.

**6.** A l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de sa communication par le Dépositaire visée au paragraphe 4 ci-dessus, tout amendement à une annexe entre en vigueur à l'égard des Parties qui n'ont pas soumis de notification au Dépositaire conformément aux dispositions du paragraphe 5 ci-dessus pour autant qu'un tiers au plus des Parties aient soumis cette notification.

**7.** Aux fins du présent article, l'expression " Parties présentes et votantes " désigne les Parties présentes à la réunion qui émettent un vote affirmatif ou négatif.

**Article 15 de la Convention du 25 juin 1998**

**Examen du respect des dispositions**

La Réunion des Parties adopte, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour examiner le respect des dispositions de la présente Convention. Ces arrangements permettent une participation appropriée du public et peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la présente Convention.

**Article 16 de la Convention du 25 juin 1998**

**Règlement des différends**

**1.** Si un différend surgit entre deux ou plusieurs Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention, ces Parties s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par tout autre moyen de règlement des différends qu'elles jugent acceptable.

**2.** Lorsqu'elle signe, ratifie, accepte, approuve la présente Convention ou y adhère, ou à tout moment par la suite, une Partie peut signifier par écrit au Dépositaire que, pour les différends qui n'ont pas été réglés conformément au paragraphe 1 ci-dessus, elle accepte de considérer comme obligatoires l'un des deux ou les deux moyens de règlement ci-après dans ses relations avec toute Partie acceptant la même obligation :

a) Soumission du différend à la Cour internationale de Justice ;

b) Arbitrage, conformément à la procédure définie à l'annexe II.

**3.** Si les Parties au différend ont accepté les deux moyens de règlement des différends visés au paragraphe 2 ci-dessus, le différend peut n'être soumis qu'à la Cour internationale de Justice, à moins que les Parties n'en conviennent autrement.

**Article 17 de la Convention du 25 juin 1998**

**Signature**

La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres de la Commission économique pour l'Europe ainsi que des Etats dotés du statut consultatif auprès de la Commission économique pour l'Europe en vertu des paragraphes 8 et 11 de la résolution 36 (IV) du Conseil économique et social du 28 mars 1947, et des organisations d'intégration économique régionale constituées par des Etats souverains, membres de la Commission économique pour l'Europe, qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, puis au siège de l'Organisation des Nations unies à New York jusqu'au 21 décembre 1998.

**Article 18 de la Convention du 25 juin 1998**

**Dépositaire**

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies remplit les fonctions de Dépositaire de la présente Convention.

**Article 19 de la Convention du 25 juin 1998**

**Ratification, acceptation, approbation et adhésion**

**1.** La présente Convention est soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des Etats et des organisations d'intégration économique régionale signataires.

**2.** La présente Convention est ouverte à l'adhésion des Etats et organisations d'intégration économique régionale visés à l'article 17 à compter du 22 décembre 1998.

**3.** Tout Etat, autre que ceux visés au paragraphe 2 ci-dessus, qui est membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties.

**4.** Toute organisation visée à l'article 17 qui devient Partie à la présente Convention sans qu'aucun de ses Etats membres n'y soit Partie est liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Lorsqu'un ou plusieurs Etats membres d'une telle organisation sont Parties à la présente Convention, cette organisation et ses Etats membres conviennent de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention. En pareil cas, l'organisation et les Etats membres ne sont pas habilités à exercer concurremment les droits qui découlent de la présente Convention.

**5.** Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 indiquent l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la présente Convention. En outre, ces organisations informent le Dépositaire de toute modification importante de l'étendue de leur compétence.

**Article 20 de la Convention du 25 juin 1998**

**Entrée en vigueur**

**1.** La présente Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

**2.** Aux fins du paragraphe 1 ci-dessus, l'instrument déposé par une organisation d'intégration économique régionale ne s'ajoute pas à ceux qui sont déposés par les Etats membres de cette organisation.

**3.** A l'égard de chaque Etat ou organisation visé à l'article 17 qui ratifie, accepte ou approuve la présente Convention ou y adhère après le dépôt du seizième instrument de ratification,

d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt par cet Etat ou cette organisation de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

**Article 21 de la Convention du 25 juin 1998**

**Dénonciation**

A tout moment après l'expiration d'un délai de trois ans commençant à courir à la date à laquelle la présente Convention est entrée en vigueur à l'égard d'une Partie, cette Partie peut dénoncer la Convention par notification écrite adressée au Dépositaire. Cette dénonciation prend effet le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception de sa notification par le Dépositaire.

**Article 22 de la Convention du 25 juin 1998**

**Textes authentiques**

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, français et russe sont également authentiques, est déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

En foi de quoi les soussignés, à ce dûment autorisés, ont signé la présente Convention.

Fait à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998.

**Annexe I : Liste des activités visées au paragraphe 1 a de l'article 6**

**1.** Secteur de l'énergie :

Raffineries de pétrole et de gaz ;

Installations de gazéification et de liquéfaction ;

Centrales thermiques et autres installations de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 mégawatts (MW) ;

Cokeries ;

Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs *(1)* (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kilowatt de charge thermique continue) ;

Installations pour le retraitement de combustibles nucléaires irradiés ;

Installations destinées :

- à la production ou à l'enrichissement de combustibles nucléaires ;

- au traitement de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets hautement radioactifs ;

- à l'élimination définitive de combustibles nucléaires irradiés ;

- exclusivement à l'élimination définitive de déchets radioactifs ;

- exclusivement au stockage (prévu pour plus de dix ans) de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets radioactifs dans un site différent du site de production.

**2.** Production et transformation des métaux :

Installations de grillage ou de frittage de minerai métallique (y compris de minerai sulfuré) ;

Installations pour la production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire), y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure ;

Installations destinées à la transformation des métaux ferreux :

i) Par laminage à chaud avec une capacité supérieure à 20 tonnes d'acier brut par heure ;

ii) Par forgeage à l'aide de marteaux dont l'énergie de frappe dépasse 50 kilojoules par marteau et lorsque la puissance calorifique mise en œuvre est supérieure à 20 mégawatts ;

iii) Application de couches de protection de métal en fusion avec une capacité de traitement supérieure à 2 tonnes d'acier brut par heure ;

Fonderies de métaux ferreux d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour ;

Installations :

i) Destinées à la production de métaux bruts non ferreux à partir de minerais, de concentrés ou de matières premières secondaires par procédés métallurgiques, chimiques ou électrolytiques ;

ii) Destinées à la fusion, y compris l'alliage, de métaux non ferreux, incluant des produits de récupération (affinage, moulage en fonderie), d'une capacité de fusion supérieure à 4 tonnes par jour pour le plomb et le cadmium ou 20 tonnes par jour pour tous les autres métaux ;

Installations de traitement de surface de métaux et matières plastiques utilisant un procédé électrolytique ou chimique, lorsque le volume des cuves affectées au traitement mises en œuvre est supérieur à 30 mètres cubes.

**3.** Industrie minérale :

- installations destinées à la production de clinker (ciment) dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour, ou de chaux dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour, ou dans d'autres types de fours avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour ;

- installations destinées à la production d'amiante et à la fabrication de produits à base d'amiante ;

- installations destinées à la fabrication du verre, y compris celles destinées à la production de fibres de verre avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour ;

- installations destinées à la fusion de matières minérales, y compris celles destinées à la production de fibres minérales, avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour ;

- installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson, notamment de tuiles, de briques, de pierres réfractaires, de carrelages, de grès ou de porcelaines, avec une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour, et/ou une capacité de four de plus de 4 mètres cubes et de plus de 300 kg/m³ par four.

**4.** Industrie chimique : la production, au sens des catégories d'activités énumérées dans la présente rubrique, désigne la production en quantité industrielle par transformation chimique des substances ou groupes de substances visés aux alinéas a à g :

a) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques organiques de base, tels que :

i) Hydrocarbures simples (linéaires ou cycliques, saturés ou insaturés, aliphatiques ou aromatiques) ;ii) Hydrocarbures oxygénés, notamment alcools, aldéhydes, cétones, acides carboxyliques, esters, acétates, éthers, peroxydes, résines époxydes ;

iii) Hydrocarbures sulfurés ;

iv) Hydrocarbures azotés, notamment amines, amides, composés nitreux, nitrés ou nitratés, nitriles, cyanates, isocyanates ;

v) Hydrocarbures phosphorés ;

vi) Hydrocarbures halogénés ;

vii) Composés organométalliques ;

viii) Matières plastiques de base (polymères, fibres synthétiques, fibres à base de cellulose) ;

ix) Caoutchoucs synthétiques ;

x) Colorants et pigments ;

xi) Tensioactifs et agents de surface ;

b) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques inorganiques de base, tels que :

i) Gaz, notamment ammoniac, chlore ou chlorure d'hydrogène, fluor ou fluorure d'hydrogène, oxydes de carbone, composés soufrés, oxydes d'azote, hydrogène, dioxyde de soufre, dichlorure de carbonyle ;

ii) Acides, notamment acide chromique, acide fluorhydrique, acide phosphorique, acide nitrique, acide chlorhydrique, acide sulfurique, oléum, acides sulfurés ;

i) Bases, notamment hydroxyde d'ammonium, hydroxyde de potassium, hydroxyde de sodium ;

ii) iv) Sels, notamment chlorure d'ammonium, chlorate de potassium, carbonate de potassium, carbonate de sodium, perborate, nitrate d'argent ;

iii) v) Non-métaux, oxydes métalliques ou autres composés inorganiques tels que carbure de calcium, silicium, carbure de silicium ;

c) Installations chimiques destinées à la fabrication d'engrais à base de phosphore, d'azote ou de potassium (engrais simples ou composés) ;

d) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits de base phytosanitaires et de biocides;

e) Installations utilisant un procédé chimique ou biologique pour la fabrication de produits pharmaceutiques de base ;

f) Installations chimiques destinées à la fabrication d'explosifs ;

g) Installations chimiques dans lesquelles un traitement chimique ou biologique est utilisé pour produire des additifs protéiques aux aliments des animaux, des ferments et d'autres substances protéiques.

**5.** Gestion des déchets :

Installations pour l'incinération, la valorisation, le traitement chimique et la mise en décharge des déchets dangereux ;

Installations pour l'incinération des déchets municipaux, d'une capacité supérieure à 3 tonnes par heure ;

Installations pour l'élimination des déchets non dangereux, d'une capacité de plus de 50 tonnes par jour ;

Décharges recevant plus de 10 tonnes par jour ou d'une capacité totale de plus de 25 000 tonnes, à l'exclusion des décharges de déchets inertes.

**6.** Installations de traitement des eaux usées d'une capacité supérieure à 150 000 équivalents-habitants.

**7.** Installations industrielles destinées à :

a) La fabrication de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses ;

b) La fabrication de papier et de carton, d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour.

**8.** a) Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports *(2)* dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 mètres ;

b) Construction d'autoroutes et de voies rapides *(3)* ;

c) Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 kilomètres.

**9.** a) Voies navigables et ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux de plus de 1 350 tonnes ;

b) Ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes.

**10.** Dispositifs de captage ou de recharge artificielle des eaux souterraines lorsque le volume annuel d'eaux à capter ou à recharger atteint ou dépasse 10 millions de mètres cubes.

**11.** a) Ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque cette opération vise à prévenir d'éventuelles pénuries d'eau et que le volume annuel des eaux transvasées dépasse 100 millions de mètres cubes ;

b) Dans tous les autres cas, ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque le débit annuel moyen, sur plusieurs années, du bassin de prélèvement dépasse 2 000 millions de mètres cubes et que le volume des eaux transvasées dépasse 5 % de ce débit.

Dans les deux cas, les transvasements d'eau potable amenée par canalisations sont exclus.

**12.** Extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales, lorsque les quantités extraites dépassent 500 tonnes de pétrole et 500 000 mètres cubes de gaz par jour.

**13.** Barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker de façon permanente lorsque le nouveau volume d'eau ou un volume supplémentaire d'eau à retenir ou à stocker dépasse 10 millions de mètres cubes.

**14.** Canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques, d'un diamètre supérieur à 800 millimètres et d'une longueur supérieure à 40 kilomètres.

**15.** Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs disposant de plus de :

a) 40 000 emplacements pour la volaille ;

b) 2 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kg) ;

ou

c) 750 emplacements pour truies.

**16.** Carrières et exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares ou, pour les tourbières, 150 hectares.

**17.** Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kilovolts ou plus et d'une longueur supérieure à 15 kilomètres.

**18.** Installations de stockage de pétrole, de produits pétrochimiques ou de produits chimiques, d'une capacité de 200 000 tonnes ou plus.

**19.** Autres activités :

Installations destinées au prétraitement (opérations de lavage, blanchiment, mercerisage) ou à la teinture de fibres ou de textiles dont la capacité de traitement est supérieure à 10 tonnes par jour ;

Installations destinées au tannage des peaux, lorsque la capacité de traitement est supérieure à 12 tonnes de produits finis par jour :

a) Abattoirs d'une capacité de production de carcasses supérieure à 50 tonnes par jour ;

b) Traitement et transformation destinés à la fabrication de produits alimentaires à partir de :

i) Matières premières animales (autres que le lait), d'une capacité de production de produits finis supérieure à 75 tonnes par jour ;

ii) Matières premières végétales, d'une capacité de production de produits finis supérieure à 300 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle) ;

c) Traitement et transformation du lait, la quantité de lait reçue étant supérieure à 200 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base annuelle) ;

Installations destinées à l'élimination ou au recyclage de carcasses et de déchets d'animaux d'une capacité de traitement supérieure à 10 tonnes par jour ;

Installations destinées au traitement de surface de matières, d'objets ou de produits, et ayant recours à l'utilisation de solvants organiques, notamment pour les opérations d'apprêt, d'impression, de revêtement, de dégraissage, d'imperméabilisation, de collage, de peinture, de nettoyage ou d'imprégnation, d'une capacité de consommation de solvant de plus de 150 kilogrammes par heure ou de plus de 200 tonnes par an ;

Installations destinées à la fabrication de carbone (charbon dur) ou d'électrographite par combustion ou graphitisation.

**20.** Toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale.

**21.** Les dispositions du paragraphe 1 a de l'article 6 de la présente Convention ne s'appliquent à aucune des activités mentionnées ci-dessus qui sont entreprises exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux produits et ne doivent pas durer plus de deux ans à moins qu'elles ne risquent d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement ou la santé.

**22.** Toute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1 a de l'article 6 de la présente Convention. Toute autre modification ou extension d'activités relève du paragraphe 1 b de l'article 6 de la présente Convention.

*(1) Les centrales nucléaires et autres réacteurs cessent d'être des installations nucléaires lorsque tous les combustibles nucléaires et tous les autres éléments contaminés ont été définitivement retirés du site d'implantation.*

*(2) Aux fins de la présente Convention, la notion d'" aéroport " correspond à la définition donnée dans la Convention de Chicago de 1944 portant création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (annexe 14)*

*(3) Aux fins de la présente Convention, on entend par " voie rapide " une route répondant à la définition donnée dans l'Accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international.*

**Annexe II : Arbitrage**

**1.** Dans le cas d'un différend soumis à l'arbitrage en vertu du paragraphe 2 de l'article 16 de la présente Convention, une partie (ou les parties) notifie(nt) au secrétariat l'objet de l'arbitrage et indique(nt), en particulier, les articles de la présente Convention dont l'interprétation ou l'application est en cause. Le secrétariat transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.

**2.** Le tribunal arbitral est composé de trois membres. La (ou les) partie(s) requérante(s) et l'autre (ou les autres) partie(s) au différend nomment un arbitre et les deux arbitres ainsi nommés

désignent d'un commun accord le troisième arbitre qui est le président du tribunal arbitral. Ce dernier ne doit pas être ressortissant de l'une des parties au différend ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces parties, ni être au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupé de l'affaire à quelque autre titre que ce soit.

**3.** Si, dans les deux mois qui suivent la nomination du deuxième arbitre, le président du tribunal arbitral n'a pas été désigné, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe procède, à la demande de l'une des parties au différend, à sa désignation dans un nouveau délai de deux mois.

**4.** Si, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, l'une des parties au différend ne procède pas à la nomination d'un arbitre, l'autre partie peut en informer le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui désigne le président du tribunal arbitral dans un nouveau délai de deux mois. Dès sa désignation, le président du tribunal arbitral demande à la partie qui n'a pas nommé d'arbitre de le faire dans un délai de deux mois. Si elle ne le fait pas dans ce délai, le président en informe le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui procède à cette nomination dans un nouveau délai de deux mois.

**5.** Le tribunal rend sa sentence conformément au droit international et aux dispositions de la présente Convention.

**6.** Tout tribunal arbitral constitué en application des dispositions de la présente annexe arrête lui-même procédure.

**7.** Les décisions du tribunal arbitral, tant sur les questions de procédure que sur le fond, sont prises à la majorité de ses membres.

**8.** Le tribunal peut prendre toutes les mesures voulues pour établir les faits.

**9.** Les parties au différend facilitent la tâche du tribunal arbitral et, en particulier, par tous les moyens à leur disposition :

a) Lui fournissent tous les documents, facilités et renseignements pertinents ;

b) Lui permettent, si cela est nécessaire, de citer et d'entendre des témoins ou des experts.

**10.** Les parties et les arbitres protègent le secret de tout renseignement qu'ils reçoivent à titre confidentiel pendant la procédure d'arbitrage.

**11.** Le tribunal arbitral peut, à la demande de l'une des parties, recommander des mesures conservatoires.

**12.** Si l'une des parties au différend ne se présente pas devant le tribunal arbitral ou ne fait pas valoir ses moyens, l'autre partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa sentence définitive. Le fait pour une partie de ne pas se présenter ou de ne pas faire valoir ses moyens ne fait pas obstacle au déroulement de la procédure.

**13.** Le tribunal arbitral peut connaître et décider des demandes reconventionnelles directement liées à l'objet du différend.

**14.** A moins que le tribunal arbitral n'en décide autrement en raison des circonstances particulières de l'affaire, les frais du tribunal, y compris la rémunération de ses membres, sont supportés à parts égales par les parties au différend. Le tribunal tient un relevé de tous ses frais et en fournit un état final aux parties.

**15.** Toute Partie à la présente Convention qui a, en ce qui concerne l'objet du différend, un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être affecté par la décision rendue dans l'affaire peut intervenir dans la procédure, avec l'accord du tribunal.

**16.** Le tribunal arbitral rend sa sentence dans les cinq mois qui suivent la date à laquelle il a été constitué, à moins qu'il ne juge nécessaire de prolonger ce délai d'une durée qui ne devrait pas excéder cinq mois.

**17.** La sentence du tribunal arbitral est assortie d'un exposé des motifs. Elle est définitive et obligatoire pour toutes les parties au différend. Le tribunal arbitral la communique aux parties au différend et au secrétariat. Ce dernier transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.

**18.** Tout différend entre les parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence peut être soumis par l'une des parties au tribunal arbitral qui a rendu ladite sentence ou, si ce dernier ne peut en être saisi, à un autre tribunal constitué à cet effet de la même manière que le premier.

**Réserve et déclaration du Gouvernement de la République française**

**1.** Réserve d'application territoriale :

" Le Gouvernement français n'appliquera pas la présente convention en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna. "

**2.** Déclaration interprétative concernant les articles 4, 5 et 6 de la convention :

" Le Gouvernement français veillera à la divulgation des informations pertinentes pour la protection de l'environnement, tout en assurant la protection du secret industriel et commercial, en se référant aux pratiques juridiques établies et applicables en France. "

# ANEXO 3

ANTEPROJETO DE CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS - USP/IBDP

# ANTEPROJETO DE CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS - USP/IBDP

Janeiro de 2.007

Ministério da Justiça – Última versão

Incorporando sugestões da Casa Civil, Secretaria de Assuntos Legislativos, PGFN e dos Ministérios Públicos de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1 – A Lei n. 7.347/85 – a denominada lei da ação civil pública - acaba de completar 20 anos. Há muito com o que se regozijar, mas também resta muito a fazer. Não há dúvidas de que a lei revolucionou o direito processual brasileiro, colocando o país numa posição de vanguarda entre os países de *civil law* e ninguém desconhece os excelentes serviços prestados à comunidade na linha evolutiva de um processo individualista para um processo social. Muitos são seus méritos, ampliados e coordenados pelo sucessivo Código de Defesa do Consumidor, de 1990. Mas antes mesmo da entrada em vigor do CDC, e depois de sua promulgação, diversas leis regularam a ação civil pública, em dispositivos esparsos e às vezes colidentes. Podem-se, assim, citar os artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989; o artigo 3º da Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989; os artigos 210, 211, 212, 213, 215, 217, 218, 219, 222, 223 e 224 da Lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990; o artigo 17 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992; o artigo 2º da Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997; e os artigos 80, 81, 82, 83, 85, 91, 92 e 93 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Outras dificuldades têm sido notadas pela concomitante aplicação à tutela de direitos ou interesses difusos e coletivos da Ação Civil Pública e da Ação Popular constitucional, acarretando problemas práticos quanto à conexão, à continência e à prevenção, assim como reguladas pelo CPC, o qual certamente não tinha e não tem em vista o tratamento das relações entre processos coletivos. E mesmo entre diversas ações civis públicas, concomitantes ou sucessivas, têm surgido problemas que geraram a multiplicidade de liminares, em sentido oposto, provocando um verdadeiro caos processual que foi necessário resolver mediante a suscitação de conflitos de competência perante o STJ. O que indica, também, a necessidade de regular de modo diverso a questão da competência concorrente. Seguro indício dos problemas suscitados pela competência concorrente é a proposta de Emenda Constitucional que atribui ao STJ a escolha do juízo competente para processar e julgar a demanda coletiva.

Assim, não se pode desconhecer que 20 anos de aplicação da LACP, com os aperfeiçoamentos trazidos pelo Código de Defesa do Consumidor, têm posto à mostra não apenas seus méritos, mas também suas falhas e insuficiências, gerando reações, quer do legislativo, quer do executivo, quer do judiciário, que objetivam limitar seu âmbito de aplicação. No campo do governo e do Poder Legislativo, vale lembrar, por exemplo, medidas provisórias e leis que tentaram limitar os efeitos da sentença ao âmbito territorial do juiz, que restringiram a utilização de ações civis públicas contra a Fazenda Pública e por parte das associações – as quais, aliás, necessitam de estímulos para realmente

ocuparem o lugar de legitimados ativos que lhes compete. E, no campo jurisdicional, podemos lembrar as posições contrárias à legitimação das defensorias públicas, ao controle difuso da constitucionalidade na ação civil pública, à extração de carta de sentença para execução provisória por parte do beneficiário que não foi parte da fase de conhecimento do processo coletivo, assim como, de um modo geral, a interpretação rígida das normas do processo, sem a necessária flexibilização da técnica processual.

E ainda: a aplicação prática das normas brasileiras sobre processos coletivos (ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo) tem apontado para dificuldades práticas decorrentes da atual legislação: assim, por exemplo, dúvidas surgem quanto à natureza da competência territorial (absoluta ou relativa), sobre a litispendência (quando é diverso o legitimado ativo), a conexão (que, rigidamente interpretada, leva à proliferação de ações coletivas e à multiplicação de decisões contraditórias), à possibilidade de se repetir a demanda em face de prova superveniente e a de se intentar ação em que o grupo, categoria ou classe figure no pólo passivo da demanda.

Por outro lado, a evolução doutrinária brasileira a respeito dos processos coletivos autoriza a elaboração de um verdadeiro Direito Processual Coletivo, como ramo do direito processual civil, que tem seus próprios princípios e institutos fundamentais, diversos dos do Direito Processual Individual. Os institutos da legitimação, competência, poderes e deveres do juiz e do Ministério Público, conexão, litispendência, liquidação e execução da sentença, coisa julgada, entre outros, têm feição própria nas ações coletivas que, por isso mesmo, se enquadram numa Teoria Geral dos Processos Coletivos. Diversas obras, no Brasil, já tratam do assunto. E o país, pioneiro no tratamento dos interesses e direitos transindividuais e dos individuais homogêneos, por intermédio da LACP e do CDC, tem plena capacidade para elaborar um verdadeiro Código de Processos Coletivos, que mais uma vez o colocará numa posição de vanguarda, revisitando os princípios processuais e a técnica processual por intermédio de normas mais abertas e flexíveis, que propiciem a efetividade do processo coletivo.

2 – Acresça-se a tudo isto a elaboração do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, aprovado nas Jornadas do Instituto Ibero-americano de Direito Processual, na Venezuela, em outubro de 2004. Ou seja, de um Código que possa servir não só como repositório de princípios, mas também como modelo concreto para inspirar as reformas, de modo a tornar mais homogênea a defesa dos interesses e direitos transindividuais em países de cultura jurídica comum.

Deveu-se a Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Antonio Gidi a elaboração da primeira proposta de um Código Modelo, proposta essa que aperfeiçoou as regras do microssistema brasileiro de processos coletivos, sem desprezar a experiência das *class-actions* norte-americanas. Muitas dessas primeiras regras, que foram apefeiçoadas com a participação ativa de outros especialistas ibero-americanos (e de mais um brasileiro, Aluísio de Castro Mendes), passaram depois do Código Modelo para o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos.

3 - O Código Modelo foi profundamente analisado e debatido no Brasil, no final de 2.003, ao ensejo do encerramento do curso de pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, por professores e pós-graduandos da disciplina "Processos Coletivos", ministrada em dois semestres por Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe, para verificar como e onde suas normas poderiam ser incorporadas, com vantagem, pela legislação brasileira. E daí surgiu a idéia da elaboração

de um Código Brasileiro de Processos Coletivos, que aperfeiçoasse o sistema, sem desfigurá-lo. Ada Pellegrini Grinover coordenou os trabalhos do grupo de pós-graduandos de 2.003 que se dispôs a preparar propostas de Código Brasileiro de Processos Coletivos, progressivamente trabalhadas e melhoradas. O grupo inicialmente foi formado pelo doutorando Eurico Ferraresi e pelos mestrandos Ana Cândida Marcato, Antônio Guidoni Filho e Camilo Zufelato. Depois, no encerramento do curso de 2004, outra turma de pós-graduandos, juntamente com a primeira, aportou aperfeiçoamentos à proposta, agora também contando com a profícua colaboração de Carlos Alberto Salles e Paulo Lucon. Nasceu assim a primeira versão do Anteprojeto, trabalhado também pelos mestrandos, doutorandos e professores da disciplina, durante o ano de 2.005. O Instituto Brasileiro de Direito Processual, por intermédio de seus membros, ofereceu diversas sugestões. No segundo semestre de 2.005, o texto foi analisado por grupos de mestrandos da UERJ e da Universidade Estácio de Sá, sob a orientação de Aluísio de Castro Mendes, daí surgindo mais sugestões. O IDEC também foi ouvido e aportou sua contribuição ao aperfeiçoamento do Anteprojeto. Colaboraram na redação final da primeira versão do Anteprojeto juízes das Varas especializadas já existentes no país. Foram ouvidos membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e de diversos Estados, que trouxeram importantes contribuições. Enfim, a primeira versão do Anteprojeto foi apresentada pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual ao Ministério da Justiça, em dezembro de 2005. Submetido a consulta pública, sugestões de aperfeiçoamento vieram de órgãos públicos (Casa Civil, Secretaria de Assuntos Legislativos, PGFN e Fundo dos Interesses Difusos), bem como dos Ministérios Públicos de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. Após novos debates, as sugestões foram criteriosamente examinadas por professores e pós-graduandos da turma de 2006 da disciplina "Processos Coletivos" da Faculdade de Direito da USP e diversas delas foram incorporadas ao Anteprojeto. Este é agora reapresentado ao Ministério da Justiça, como versão final, datada de dezembro de 2.006.

4 – Em síntese, pode-se afirmar que a tônica do Anteprojeto é a de manter, em sua essência, as normas da legislação em vigor, aperfeiçoando-as por intermédio de regras não só mais claras, mas sobretudo mais flexíveis e abertas, adequadas às demandas coletivas. Corresponde a essa necessidade de flexibilização da técnica processual um aumento dos poderes do juiz – o que, aliás, é uma tendência até do processo civil individual. Na revisitação da técnica processual, são pontos importantes do Anteprojeto a reformulação do sistema de preclusões – sempre na observância do contraditório -, a reestruturação dos conceitos de pedido e causa de pedir – a serem interpretados extensivamente – e de conexão, continência e litispendência – que devem levar em conta a identidade do bem jurídico a ser tutelado; o enriquecimento da coisa julgada, com a previsão do julgado "secundum eventum probationis"; a ampliação dos esquemas da legitimação, para garantir maior acesso à justiça, mas com a paralela observância de requisitos que configuram a denominada "representatividade adequada" e põem em realce o necessário aspecto social da tutela dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, colocando a proteção dos direitos fundamentais de terceira geração a salvo de uma indesejada banalização.

5 – O Anteprojeto engloba os atuais processos coletivos brasileiros – com exceção dos relativos ao controle da constitucionalidade, que não se destinam à defesa de interesses ou direitos de grupos, categorias ou classes de pessoas -, sendo constituído de VI Capítulos.

O Capítulo I inicia-se com a enumeração dos princípios gerais da tutela jurisdicional coletiva. Não foi incorporado no texto a exclusão de certas demandas, pela

matéria, hoje constante do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, uma vez que representa uma injustificada vulneração aos princípios do acesso à justiça, da universalidade de jurisdição e da economia processual, bem como inaceitável privilégio da Fazenda Pública. O Capítulo cuida das demandas coletivas em geral, aplicando-se a todas elas e tratando de manter diversos dispositivos vigentes, mas também regrando matérias novas ou reformuladas – como o pedido e a causa de pedir, a conexão e a continência, a relação entre ação coletiva e ações individuais, a questão dos processos individuais repetitivos. Também novas são as normas sobre interrupção da prescrição, a prioridade de processamento da demanda coletiva sobre as individuais e a utilização de meios eletrônicos para a prática de atos processuais, a preferência pelo processamento e julgamento por juízos especializados, a previsão de gratificação financeira para segmentos sociais que atuem na condução do processo. A questão do ônus da prova é revisitada, dentro da moderna teoria da carga dinâmica da prova. As normas sobre coisa julgada, embora atendo-se ao regime vigente, são simplificadas, contemplando, como novidade, a possibilidade de repropositura da ação, no prazo de 2 (dois) anos contados do conhecimento geral da descoberta de prova nova, superveniente, idônea para mudar o resultado do primeiro processo e que neste não foi possível produzir. Os efeitos da apelação e a execução provisória têm regime próprio, adequado às novas tendências do direito processual, e subtraindo-se a sentença proferida no processo coletivo do reexame necessário.

O Capítulo II, dividido em duas seções, trata da ação coletiva. Preferiu-se essa denominação à tradicional de "ação civil pública", não só por razões doutrinárias, mas sobretudo para obstar a decisões que não têm reconhecido a legitimação de entidades privadas a uma ação que é denominada de "pública". É certo que a Constituição alude à "ação civil pública", mas é igualmente certo que o Código de Defesa do Consumidor já a rotula como "ação coletiva". Certamente, a nova denominação não causará problemas práticos, dado o detalhamento legislativo a que ela é submetida. Trata-se apenas de uma mudança de nomenclatura, mais precisa e conveniente.

A Seção I deste Capítulo é voltada às disposições gerais, deixando-se expresso o cabimento da ação como instrumento do controle difuso de constitucionalidade. A grande novidade consiste em englobar nas normas sobre a legitimação ativa, consideravelmente ampliada, requisitos fixados por lei, correspondentes à categoria da "representatividade adequada". A representatividade adequada é, assim, comprovada por critérios objetivos, legais, para a grande maioria dos legitimados, com exceção da pessoa física – à qual diversas constituições ibero-americanas conferem legitimação – em relação a quem o juiz aferirá a presença dos requisitos em concreto. Por outro lado, a exigência de representatividade adequada é essencial para o reconhecimento legal da figura da ação coletiva passiva, objeto do Capítulo III, em que o grupo, categoria ou classe de pessoas figura na relação jurídica processual como réu.

A regra de competência territorial é deslocada para esse Capítulo (no CDC figura indevidamente entre as regras que regem a ação em defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, o que tem provocado não poucas discussões), eliminando-se, em alguns casos, a regra da competência concorrente entre Capitais dos Estados e Distrito Federal ou entre comarcas, motivo de proliferações de demandas e de decisões contraditórias. Para as demandas de índole nacional é fixada a competência territorial do Distrito Federal, único critério que possibilitará centralizá-las, evitando investidas do Legislativo atualmente consubstanciadas em proposta de Emenda Constitucional que pretende atribuir ao STJ a competência para decidir a respeito do foro competente. Regras

de competência devem ser fixadas pela lei e não pelos tribunais. De outro lado, a relativa centralização da competência vem balanceada pela maior flexibilidade da legitimação entre os diversos órgãos do Ministério Público, que poderão atuar fora dos limites funcionais e territoriais de suas atribuições (quer em relação ao inquérito civil, quer em relação à propositura da demanda – conforme, aliás, já permite a Lei Nacional do Ministério Público). A mesma flexibilidade é atribuída a outros entes legitimados.

O inquérito civil é mantido nos moldes da Lei da Ação Civil Pública, mas se deixa claro que as peças informativas nele colhidas só poderão ser aproveitadas na ação coletiva desde que submetidas a contraditório, ainda que diferido. Afinal, a Constituição federal garante o contraditório no processo administrativo, conquanto não punitivo, em que haja "litigantes" (ou seja, titulares de conflitos de interesses), obtendo-se de sua observância, como resultado, a maior possibilidade de lavratura do termo de ajustamento de conduta e da própria antecipação de tutela, com base nas provas colhidas no inquérito, que poderão atender ao requisito da "prova incontroversa".

O termo de ajustamento de conduta é objeto de normas mais minuciosas, esbatendo dúvidas que existem nessa matéria a respeito dos procedimentos utilizados pelo Ministério Público.

Deixa-se ao Ministério Público maior liberdade para intervir no processo como fiscal da lei. A fixação do valor da causa é dispensado quando se trata de danos inestimáveis, evitando-se assim inúmeros incidentes processuais, mas seu valor será fixado na sentença. A audiência preliminar é tratada nos moldes de proposta legislativa existente para o processo individual, com o intuito de transformar o juiz em verdadeiro gestor do processo, dando-se ênfase aos meios alternativos de solução de controvérsias; deixa-se claro, aliás, até onde poderá ir a transação – outra dúvida que tem aparecido nas demandas coletivas - bem como seus efeitos no caso de acordo a que não adira o membro do grupo, categoria ou classe, em se tratando de direitos ou interesses individuais homogêneos. O Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos, dividido em federal e estaduais, é regulamentado de modo a resguardar a destinação do dinheiro arrecadado, cuidando-se também do necessário controle e da devida transparência. Além disso, norma de relevante interesse para os autores coletivos atribui ao Fundo a responsabilidade pelo adiantamento dos custos das perícias, verba essa que deverá ser incluída no orçamento da União e dos Estados.

A Seção II do Capítulo II trata da ação coletiva para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos. E, com relação à ação de responsabilidade civil reparatória dos danos pessoalmente sofridos, inova no regime das notificações, necessárias não só no momento da propositura da demanda – como é hoje – mas também quando houver decisões que favoreçam os membros do grupo: com efeito, o desconhecimento da existência de liminares ou da sentença de procedência tem impedido aos beneficiados a fruição de seus direitos. Outra novidade está na sentença condenatória que, quando possível, não será genérica, mas poderá fixar a indenização devida aos membros do grupo, ressalvado o direito à liquidação individual. Estabelecem-se novas regras sobre a liquidação e a execução da sentença, coletiva ou individual, ampliando as regras de competência e a legitimação, tudo no intuito de facilitar a fruição dos direitos por parte dos beneficiários. É mantida a *fluid recovery*, mas com a novidade de que, enquanto não prescritas as pretensões individuais, o Fundo ficará responsável pelo pagamento, até o limite da importância que lhe foi recolhida.

O Capítulo III introduz no ordenamento brasileiro a ação coletiva passiva originária, ou seja a ação promovida não pelo, mas contra o grupo, categoria ou classe de pessoas. A denominação pretende distinguir essa ação coletiva passiva de outras, derivadas, que decorrem de outros processos, como a que se configura, por exemplo, numa ação rescisória ou nos embargos do executado na execução por título extrajudicial. A jurisprudência brasileira vem reconhecendo o cabimento da ação coletiva passiva originária (a *defendant class action* do sistema norte-americano), mas sem parâmetros que rejam sua admissibilidade e o regime da coisa julgada. A pedra de toque para o cabimento dessas ações é a representatividade adequada do legitimado passivo, acompanhada pelo requisito do interesse social. A ação coletiva passiva será admitida para a tutela de interesses ou direitos difusos ou coletivos, pois esse é o caso que desponta na "*defendant class action",* conquanto os efeitos da sentença possam colher individualmente os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Por isso, o regime da coisa julgada é perfeitamente simétrico ao fixado para as ações coletivas ativas.

O Capítulo IV trata do mandado de segurança coletivo, até hoje sem disciplina legal. Deixa-se claro que pode ele ser impetrado, observados os dispositivos constitucionais, para a defesa de direito líquido e certo ligado a interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, espancando-se assim dúvidas doutrinárias e jurisprudenciais. Amplia-se a legitimação para abranger o MP, a Defensoria Pública e as entidades sindicais. De resto, aplicam-se ao mandado de segurança coletivo as disposições da Lei n. 1.533/51, no que não forem incompatíveis com a defesa coletiva, assim como o Capítulo I do Código, inclusive no que respeita às custas e honorários advocatícios.

O Capítulo V trata das ações populares, sendo a Seção I dedicada à ação popular constitucional. Aplicam-se aqui as disposições do Capítulo I e as regras da Lei n. 4.717/65, com a modificação de alguns artigos desta para dar maior liberdade de ação ao Ministério Público, para prever a cientificação do representante da pessoa jurídica de direito público e para admitir a repropositura da ação, diante de prova superveniente, nos moldes do previsto para a ação coletiva.

A Seção II do Capítulo V cuida da ação de improbidade administrativa que, embora rotulada pela legislação inerente ao MP como ação civil pública, é, no entanto, uma verdadeira ação popular (destinada à proteção do interesse público e não à defesa de interesses e direitos de grupos, categorias e classes de pessoas), com legitimação conferida por lei ao Ministério Público. Esta legitimação encontra embasamento no art.129, IX, da Constituição. Aqui também a lei de regência será a Lei n.8.429/92, aplicando-se à espécie as disposições do Capítulo I do Código, com exceção da interpretação extensiva do pedido e da causa de pedir, que não se coaduna com uma ação de índole sancionatória.

Finalmente, o Capítulo VI trata das disposições finais, criando o Cadastro Nacional de Processos Coletivos, a ser organizado e mantido pelo Conselho Nacional de Justiça; traçando princípios de interpretação; determinando a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, no que não for incompatível, independentemente da Justiça competente e notadamente quanto aos recursos e dando nova redação a dispositivos legais (inclusive em relação à antecipação de tutela e à sua estabilização, nos moldes do *référé* francês e consoante Projeto de Lei do Senado). Revogam-se expressamente: a Lei da Ação Civil Pública e os arts. 81 a 104 do Código de Defesa do Consumidor (pois o Anteprojeto trata por completo da matéria); o parágrafo 3º do art. 5º da Lei da Ação Popular, que fixa a prevenção da competência no momento da propositura da ação, colidindo com o princípio do Capítulo I do Anteprojeto; bem como diversos dispositivos de leis esparsas que se

referem à ação civil pública, cujo cuidadoso levantamento foi feito por Marcelo Vigliar e que tratam de matéria completamente regulada pelo Anteprojeto.

A entrada em vigor do Código é fixada em cento e oitenta dias a contar de sua publicação.

6 - Cumpre observar, ainda, que o texto ora apresentado representa um esforço coletivo, sério e equilibrado, no sentido de reunir, sistematizar e melhorar as regras brasileiras sobre processos coletivos, hoje existentes em leis esparsas, às vezes inconciliáveis entre si, harmonizando-as e conferindo-lhes tratamento consentâneo com a relevância jurídica, social e política dos interesses e direitos transindividuais e individuais homogêneos. Tudo com o objetivo de tornar sua aplicação mais clara e correta, de superar obstáculos e entraves que têm surgido na prática legislativa e judiciária e de inovar na técnica processual, de modo a extrair a maior efetividade possível de importantes instrumentos constitucionais de direito processual.

São Paulo, janeiro de 2007
Ada Pellegrini Grinover
Professora Titular de Direito Processual da USP
Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual

## Capítulo I

## Das demandas coletivas

**Art. 1º Conteúdo do Código** – Este Código dispõe sobre os processos coletivos relativos às ações coletivas ativas, à ação coletiva passiva originária, ao mandado de segurança coletivo, à ação popular constitucional e à ação de improbidade administrativa.

**Art. 2º . Princípios da tutela jurisdicional coletiva** – São princípios da tutela jurisdicional coletiva:

a. acesso à justiça e à ordem jurídica justa;

b. universalidade da jurisdição;

c. participação pelo processo e no processo;

d. tutela coletiva adequada;

e. boa-fé e cooperação das partes e de seus procuradores;

f. cooperação dos órgãos públicos na produção da prova;

g. economia processual;

h. instrumentalidade das formas;

i. ativismo judicial;

j. flexibilização da técnica processual;

k. dinâmica do ônus da prova;

l. representatividade adequada;

m. intervenção do Ministério Público em casos de relevante interesse social;

n. não taxatividade da ação coletiva;

o. ampla divulgação da demanda e dos atos processuais;

p. indisponibilidade temperada da ação coletiva;

q. continuidade da ação coletiva;

r. obrigatoriedade do cumprimento e da execução da sentença;

s. extensão subjetiva da coisa julgada, coisa julgada *secundum eventum litis* e *secundum probationem*;

t. reparação dos danos materiais e morais;

u. aplicação residual do Código de Processo Civil;

v. proporcionalidade e razoabilidade.

**Art. 3º Efetividade da tutela jurisdicional** – Para a defesa dos direitos e interesses indicados neste Código são admissíveis todas as espécies de ações e provimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela, inclusive os previstos no Código de Processo Civil e em leis especiais.

**§ 1º** O juiz, instaurado o contraditório, poderá desconsiderar a pessoa jurídica, nas hipóteses previstas no artigo 50 Código Civil e no artigo 4º da Lei n. 9.605/98.

**§ 2º** Para a tutela dos interesses e direitos previstos nas alíneas II e III do artigo 3º e observada a disponibilidade do bem jurídico protegido, as partes poderão estipular convenção de arbitragem, a qual se regerá pelas disposições do Código de Processo Civil e da Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996.

**Art. 4º Objeto da tutela coletiva** – A demanda coletiva será exercida para a tutela de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular um 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.

**Parágrafo único.** A análise da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo poderá ser objeto de questão prejudicial, pela via do controle difuso.

**Art. 5º Pedido e causa de pedir** – Nas ações coletivas, a causa de pedir e o pedido serão interpretados extensivamente, em conformidade com o bem jurídico a ser protegido.

**Parágrafo único.** A requerimento da parte interessada, até a prolação da sentença, o juiz permitirá a alteração do pedido ou da causa de pedir, desde que seja realizada de boa-fé, não represente prejuízo injustificado para a parte contrária e o contraditório seja preservado, mediante possibilidade de nova manifestação de quem figure no pólo passivo da demanda, no prazo de 10 (dez) dias, com possibilidade de prova complementar, observado o parágrafo 3º do artigo 10.

**Art. 6º Relação entre demandas coletivas** – Observado o disposto no artigo 22 deste Código, as demandas coletivas de qualquer espécie poderão ser reunidas, de ofício ou a requerimento das partes, ficando prevento o juízo perante o qual a demanda foi distribuída em primeiro lugar, quando houver:

I – conexão, pela identidade de pedido ou causa de pedir ou da defesa, conquanto diferentes os legitimados ativos, e para os fins da ação prevista no Capítulo III, os legitimados passivos;

II – conexão probatória, desde que não haja prejuízo à duração razoável do processo;

III – continência, pela identidade de partes e causa de pedir, observado o disposto no inciso anterior, sendo o pedido de uma das ações mais abrangente do que o das demais.

**§ 1º** Na análise da identidade do pedido e da causa de pedir, será considerada a identidade do bem jurídico a ser protegido.

**§ 2º** Na hipótese de conexidade entre ações coletivas referidas ao mesmo bem jurídico, o juiz prevento, até o início da instrução, deverá determinar a reunião de processos para julgamento conjunto e, iniciada a instrução, poderá determiná-la, desde que não haja prejuízo à duração razoável do processo;

**§ 3º** Aplicam-se à litispendência as regras dos incisos I e III deste artigo, quanto à identidade de legitimados ativos ou passivos, e a regra de seu parágrafo 1º, quanto à identidade do pedido e da causa de pedir ou da defesa.

**Art. 7º <u>Relação entre demanda coletiva e ações individuais</u>** – A demanda coletiva não induz litispendência para as ações individuais em que sejam postulados direitos ou interesses próprios e específicos de seus autores, mas os efeitos da coisa julgada coletiva (art. 13 deste Código) não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência efetiva da demanda coletiva nos autos da ação individual.

**§ 1º** Cabe ao demandado informar o juízo da ação individual sobre a existência de demanda coletiva que verse sobre idêntico bem jurídico, sob pena de, não o fazendo, o autor individual beneficiar-se da coisa julgada coletiva mesmo no caso de a ação individual ser rejeitada.

**§ 2º** A suspensão do processo individual perdurará até o trânsito em julgado da sentença coletiva, facultado ao autor requerer a retomada do curso do processo individual, a qualquer tempo, independentemente da anuência do réu, hipótese em que não poderá mais beneficiar-se da sentença coletiva.

**§ 3º** O Tribunal, de ofício, por iniciativa do juiz competente ou a requerimento da parte, após instaurar, em qualquer hipótese, o contraditório, poderá determinar a suspensão de processos individuais em que se postule a tutela de interesses ou direitos referidos a relação jurídica substancial de caráter incindível, pela sua própria natureza ou por força de lei, a cujo respeito as questões devam ser decididas de modo uniforme e globalmente, quando houver sido ajuizada demanda coletiva versando sobre o mesmo bem jurídico.

**§ 4º** Na hipótese do parágrafo anterior, a suspensão do processo perdurará até o trânsito em julgado da sentença coletiva, vedada ao autor a retomada do curso do processo individual antes desse momento.

**Art. 8º** **Comunicação sobre processos repetitivos.** O juiz, tendo conhecimento da existência de diversos processos individuais correndo contra o mesmo demandado, com identidade de fundamento jurídico, notificará o Ministério Público e, na medida do possível, outros legitimados, a fim de que proponham, querendo, demanda coletiva, ressalvada aos autores individuais a faculdade prevista no artigo anterior.

**Parágrafo único.** Caso o Ministério Público não promova a demanda coletiva, no prazo de 90 (noventa) dias, o juiz, se considerar relevante a tutela coletiva, fará remessa das peças dos processos individuais ao Conselho Superior do Ministério Público, que designará outro órgão do Ministério Público para ajuizar a demanda coletiva, ou insistirá, motivadamente, no não ajuizamento da ação, informando o juiz.

**Art. 9º** **Efeitos da citação** –A citação válida para a demanda coletiva interrompe o prazo de prescrição das pretensões individuais e transindividuais direta ou indiretamente relacionadas com a controvérsia, retroagindo o efeito à data da propositura da ação.

**Art. 10. Prioridade de processamento e utilização de meios eletrônicos** – O juiz deverá dar prioridade ao processamento da demanda coletiva sobre as individuais, servindo-se preferencialmente dos meios eletrônicos para a prática de atos processuais do juízo e das partes, observados os critérios próprios que garantam sua autenticidade.

**Art. 11. Provas** – São admissíveis em juízo todos os meios de prova, desde que obtidos por meios lícitos, incluindo a prova estatística ou por amostragem.

**§ 1º** Sem prejuízo do disposto no artigo 333 do Código de Processo Civil, o ônus da prova incumbe à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração.

**§ 2º** O ônus da prova poderá ser invertido quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação, segundo as regras ordinárias de experiência, ou quando a parte for hipossuficiente.

**§ 3º** Durante a fase instrutória, surgindo modificação de fato ou de direito relevante para o julgamento da causa (parágrafo único do artigo 5º deste Código), o juiz poderá rever, em decisão motivada, a distribuição do ônus da prova, concedendo à parte a quem for atribuída a incumbência prazo razoável para sua produção, observado o contraditório em relação à parte contrária (artigo 25, parágrafo 5º**,** inciso IV).

**§ 4º** . O juiz poderá determinar de ofício a produção de provas, observado o contraditório.

**§ 5º.** Para a realização de prova técnica, o juiz poderá solicitar a elaboração de laudos ou relatórios a órgãos, fundações ou universidades públicas especializados na matéria.

**Art. 12. Motivação das decisões judiciárias.** Todas as decisões deverão ser especificamente fundamentadas, especialmente quanto aos conceitos jurídicos indeterminados.

**Parágrafo único.** Na sentença de improcedência, o juiz deverá explicitar, no dispositivo, se rejeita a demanda por insuficiência de provas.

**Art. 13**. **Coisa julgada** – Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova.

**§ 1º** Tratando-se de interesses ou direitos individuais homogêneos (art. 3º, III, deste Código), em caso de improcedência do pedido, os interessados poderão propor ação a título individual.

**§ 2º** Os efeitos da coisa julgada nas ações em defesa de interesses ou direitos difusos ou coletivos (art. 4º, I e II, deste Código) não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste Código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 34 e 35.

**§ 3º** Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

**§ 4º** A competência territorial do órgão julgador não representará limitação para a coisa julgada *erga omnes*.

**§ 5º** Mesmo na hipótese de sentença de improcedência, fundada nas provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, no prazo de 2 (dois) anos contados do conhecimento geral da descoberta de prova nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea para mudar seu resultado.

**§ 6º** A faculdade prevista no parágrafo anterior, nas mesmas condições, fica assegurada ao demandado da ação coletiva julgada procedente.

**Art. 14. Efeitos do recurso da sentença definitiva** – O recurso interposto contra a sentença tem efeito meramente devolutivo, salvo quando a fundamentação for relevante e puder resultar à parte lesão grave e de difícil reparação, hipótese em que o juiz, ponderando os valores em jogo, poderá atribuir ao recurso efeito suspensivo.

**Parágrafo único.** As sentenças que julgam as demandas coletivas não se submetem ao reexame necessário.

**Art. 15. Legitimação à liquidação e execução da sentença condenatória** – Na hipótese de o autor da demanda coletiva julgada procedente não promover, em 120 (cento e vinte) dias, a liquidação ou execução da sentença, deverá fazê-lo o Ministério Público, quando se tratar de interesse público relevante, facultada igual iniciativa, em todos os casos, aos demais legitimados (art. 20 deste Código).

**Art. 16. Execução definitiva e execução provisória** – A execução é definitiva quando passada em julgado a sentença; e provisória, na pendência dos recursos cabíveis.

**§ 1º** A execução provisória corre por conta e risco do exeqüente, que responde pelos prejuízos causados ao executado, em caso de reforma da sentença recorrida.

**§ 2º** A execução provisória permite a prática de atos que importem em alienação do domínio ou levantamento do depósito em dinheiro.

**§ 3º** A pedido do executado, o tribunal pode suspender a execução provisória quando dela puder resultar lesão grave e de difícil reparação.

**Art. 17**. **Custas e honorários** – Nas demandas coletivas de que trata este código, a sentença condenará o demandado, se vencido, nas custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como em honorários de advogados, calculados sobre a condenação.

**§ 1º** Tratando-se de condenação a obrigação específica ou de condenação genérica, os honorários advocatícios serão fixados levando-se em consideração a vantagem para o grupo, categoria ou classe, a quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido pelo advogado e a complexidade da causa.

**§ 2º** O Poder Público, quando demandado e vencido, incorrerá na condenação prevista neste artigo.

**§ 3º** Se o legitimado for pessoa física, entidade sindical ou de fiscalização do exercício das profissões, associação civil ou fundação de direito privado, o juiz, sem prejuízo da verba da sucumbência, poderá fixar gratificação financeira, a cargo do Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos, quando sua atuação tiver sido relevante na condução e êxito da demanda coletiva, observados na fixação os critérios de razoabilidade e modicidade.

**§ 4º** Os autores da demanda coletiva não adiantarão custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem serão condenados, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

**§ 5º** O litigante de má-fé e os responsáveis pelos respectivos atos serão solidariamente condenados ao pagamento das despesas processuais, em honorários advocatícios e em até o décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

**Art. 18**. **Juízos especializados –** Sempre que possível, as demandas coletivas de que trata este Código serão processadas e julgadas em juízos especializados.

**Parágrafo único.** Quando se tratar de liquidação e execução individuais dos danos sofridos em decorrência de violação a interesses ou direitos individuais homogêneos (artigo 34 deste Código), a competência para a tramitação dos processos será dos juízos residuais comuns.

## Capítulo II

## Da ação coletiva ativa

### Seção I

### Disposições gerais

**Art. 19. Cabimento da ação coletiva ativa. A** ação coletiva ativa será exercida para a tutela dos interesses e direitos mencionados no artigo 4º deste Código.

**Art. 20**. **Legitimação.** São legitimados concorrentemente à ação coletiva ativa:

I – qualquer pessoa física, para a defesa dos interesses ou direitos difusos, desde que o juiz reconheça sua representatividade adequada, demonstrada por dados como:

a – a credibilidade, capacidade e experiência do legitimado;

b – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos difusos e coletivos;

c – sua conduta em eventuais processos coletivos em que tenha atuado;

II – o membro do grupo, categoria ou classe, para a defesa dos interesses ou direitos coletivos, e individuais homogêneos, desde que o juiz reconheça sua representatividade adequada, nos termos do inciso I deste artigo;

III - o Ministério Público, para a defesa dos interesses ou direitos difusos e coletivos, bem como dos individuais homogêneos de interesse social;

IV – a Defensoria Pública, para a defesa dos interesses ou direitos difusos e coletivos, quando a coletividade ou os membros do grupo, categoria ou classe forem necessitados do ponto de vista organizacional, e dos individuais homogêneos, quando os membros do grupo, categoria ou classe forem, ao menos em parte, hiposuficientes;

V – as pessoas jurídicas de direito público interno, para a defesa dos interesses ou direitos difusos e, quando relacionados com suas funções, dos coletivos e individuais homogêneos;

VI - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, bem como os órgãos do Poder Legislativo, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos indicados neste Código;

VII – as entidades sindicais e de fiscalização do exercício das profissões, restritas as primeiras à defesa dos interesses e direitos ligados à categoria;

VIII - os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas ou nas Câmaras Municipais, conforme o âmbito do objeto da demanda, para a defesa de direitos e interesses ligados a seus fins institucionais;

IX - as associações civis e as fundações de direito privado legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses ou direitos indicados neste Código, dispensadas a autorização assemblear ou pessoal e a apresentação do rol nominal dos associados ou membros.

**§ 1**° Na defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, qualquer legitimado deverá demonstrar a existência do interesse social e, quando se tratar de direitos coletivos e individuais homogêneos, a coincidência entre os interesses do grupo, categoria ou classe e o objeto da demanda;

**§ 2º** No caso dos incisos I e II deste artigo, o juiz poderá voltar a analisar a existência do requisito da representatividade adequada em qualquer tempo e grau de jurisdição, aplicando, se for o caso, o disposto no parágrafo seguinte.

**§ 3º** Em caso de inexistência do requisito da representatividade adequada (incisos I e II deste artigo), o juiz notificará o Ministério Público e, na medida do possível, outros legitimados, a fim de que assumam, querendo, a titularidade da ação.

**§ 4º** Em relação às associações civis e às fundações de direito privado, o juiz poderá dispensar o requisito da pré-constituição, quando haja manifesto interesse social evidenciado pelas características do dano, pela relevância do bem jurídico a ser protegido ou pelo reconhecimento de representatividade adequada (inciso I deste artigo).

**§ 5º** Os membros do Ministério Público poderão ajuizar a ação coletiva perante a Justiça federal ou estadual, independentemente da pertinência ao Ministério Público da União, do Distrito Federal ou dos Estados, e, quando se tratar da competência da Capital do Estado (artigo 22, inciso III) ou do Distrito Federal (artigo 22, inciso IV), independentemente de seu âmbito territorial de atuação.

**§ 6º** Será admitido o litisconsórcio facultativo entre os legitimados, inclusive entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados.

**§ 7º** Em caso de relevante interesse social, cuja avaliação ficará a seu exclusivo critério, o Ministério Público, se não ajuizar a ação ou não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

**§ 8º** Havendo vício de legitimação, desistência infundada ou abandono da ação, o juiz aplicará o disposto no parágrafo 3º deste artigo.

**§ 9º** Em caso de inércia do Ministério Público, aplica-se o disposto no parágrafo único do artigo 8º deste Código.

**Art. 21. <u>Do termo de ajustamento de conduta.</u>** Preservada a indisponibilidade do bem jurídico protegido, o Ministério Público e os órgãos públicos legitimados, agindo com critérios de equilíbrio e imparcialidade, poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta à lei, mediante fixação de modalidades e prazos para o cumprimento das obrigações assumidas e de multas por seu descumprimento.

**§ 1º** · Em caso de necessidade de outras diligências, os órgãos públicos legitimados poderão firmar compromisso preliminar de ajustamento de conduta.

**§ 2º** Quando a cominação for pecuniária, seu valor deverá ser suficiente e necessário para coibir o descumprimento da medida pactuada e poderá ser executada imediatamente, sem prejuízo da execução específica.

**§ 3º.** O termo de ajustamento de conduta terá natureza jurídica de transação, com eficácia de título executivo extrajudicial, sem prejuízo da possibilidade de homologação judicial do compromisso, hipótese em que sua eficácia será de título executivo judicial.

**Art. 22. <u>Competência territorial</u>** – É absolutamente competente para a causa o foro:

I – do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II – de qualquer das comarcas ou sub-seções judiciárias, quando o dano de âmbito regional compreender até 3 (três) delas, aplicando-se no caso as regras de prevenção;

III - da Capital do Estado, para os danos de âmbito regional, compreendendo 4 (quatro) ou mais comarcas ou sub-seções judiciárias;

IV – de uma das Capitais do Estado, quando os danos de âmbito interestadual compreenderem até 3 (três) Estados, aplicando-se no caso as regras de prevenção;

IV- do Distrito Federal, para os danos de âmbito interestadual que compreendam mais de 3 (três) Estados, ou de âmbito nacional.

**§ 1º** A amplitude do dano será aferida conforme indicada na petição inicial da demanda.

**§ 2º** Ajuizada a demanda perante juiz territorialmente incompetente, este remeterá incontinenti os autos ao juízo do foro competente, sendo vedada ao primeiro juiz a apreciação de pedido de antecipação de tutela.

**§ 3º** No caso de danos de âmbito nacional, interestadual e regional, o juiz competente poderá delegar a realização da audiência preliminar e da instrução ao juiz que ficar mais próximo dos fatos.

**§ 4º** Compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede da Justiça federal, processar e julgar a ação coletiva nas causas de competência da Justiça federal.

**Art. 23. <u>Inquérito civil</u>**. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, nos termos do disposto em sua Lei Orgânica, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias.

**§ 1º** Aplica-se às atribuições do Ministério Público, em relação ao inquérito civil, o disposto no parágrafo 5º do artigo 20 deste Código.

**§ 2º** Nos casos em que a lei impuser sigilo, incumbe ao Ministério Público, ao inquirido e a seu advogado a manutenção do segredo.

**§ 3º** A eficácia probante das peças informativas do inquérito civil dependerá da observância do contraditório, ainda que diferido para momento posterior ao da sua produção;

**§ 4º** Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura de ação coletiva, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

**§ 5º** Os demais legitimados (art. 20 deste Código) poderão recorrer da decisão de arquivamento ao Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu regimento.

**§ 6º** O órgão do Ministério Público que promover o arquivamento do inquérito civil ou das peças informativas encaminhará, no prazo de 3 (três) dias, sob pena de falta grave, os respectivos autos ao Conselho Superior do Ministério Público, para homologação e para as medidas necessárias à uniformização da atuação ministerial.

**§ 7º** Deixando o Conselho de homologar a promoção do arquivamento, designará, desde logo, outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

**§ 8º** Constituem crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos ou informações, quando requisitados pelo Ministério Público.

**Art. 24. Da instrução da inicial e do valor da causa –** Para instruir a inicial, o legitimado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias.

**§ 1º** As certidões e informações deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizados para a instrução da ação coletiva.

**§ 2º** Somente nos casos em que a defesa da intimidade ou o interesse social, devidamente justificados, exigirem o sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

**§ 3º** Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, requisitá-las; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça.

**§ 4º** Na hipótese de ser incomensurável ou inestimável o valor dos danos coletivos, fica dispensada a indicação do valor da causa na petição inicial, cabendo ao juiz fixá-lo em sentença.

**Art. 25 - Audiência preliminar** – Encerrada a fase postulatória, o juiz designará audiência preliminar, à qual comparecerão as partes ou seus procuradores, habilitados a transigir.

**§ 1º** O juiz ouvirá as partes sobre os motivos e fundamentos da demanda e tentará a conciliação, sem prejuízo de sugerir outras formas adequadas de solução do conflito, como a mediação, a arbitragem e a avaliação neutra de terceiro.

**§ 2º** A avaliação neutra de terceiro, de confiança das partes, obtida no prazo fixado pelo juiz, é sigilosa, inclusive para este, e não vinculante para as partes, sendo sua finalidade exclusiva a de orientá-las na tentativa de composição amigável do conflito.

**§ 3º** Preservada a indisponibilidade do bem jurídico coletivo, as partes poderão transigir sobre o modo de cumprimento da obrigação.

**§ 4º** Obtida a transação, será homologada por sentença, que constituirá título executivo judicial.

**§ 5º** Não obtida a conciliação, sendo ela parcial, ou quando, por qualquer motivo, não for adotado outro meio de solução do conflito, o juiz, fundamentadamente:

I – decidirá se a ação tem condições de prosseguir na forma coletiva, certificando-a como tal;

II – poderá separar os pedidos em ações coletivas distintas, voltadas à tutela, respectivamente, dos interesses ou direitos difusos e coletivos, de um lado, e dos individuais homogêneos, do outro, desde que a separação represente economia processual ou facilite a condução do processo;

III – decidirá a respeito do litisconsórcio e da intervenção de terceiros, esta admissível até o momento do saneamento do processo, vedada a denunciação da lide na hipótese do artigo 13, parágrafo único, da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

IV – fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas, designando audiência de instrução e julgamento, se for o caso;

V – Na hipótese do inciso anterior, esclarecerá as partes sobre a distribuição do ônus da prova, de acordo com o disposto no parágrafo 1º do artigo 11 deste Código, e sobre a possibilidade de ser determinada, no momento do julgamento, sua inversão, nos termos do parágrafo 2º do mesmo artigo;

VI – Se não houver necessidade de audiência de instrução e julgamento, de acordo com a natureza do pedido e as provas documentais juntadas pelas partes ou requisitadas pelo juiz, sobre as quais tenha incidido o contraditório, simultâneo ou sucessivo, julgará antecipadamente a lide.

**Art. 26. <u>Ação reparatória</u>** – Na ação reparatória dos danos provocados ao bem indivisivelmente considerado, sempre que possível e independentemente de pedido do autor, a condenação consistirá na prestação de obrigações específicas, destinadas à compensação do dano sofrido pelo bem jurídico afetado, nos termos do artigo 461 e parágrafos do Código de Processo Civil.

**§ 1º** Dependendo da especificidade do bem jurídico afetado, da extensão territorial abrangida e de outras circunstâncias consideradas relevantes, o juiz poderá especificar, em decisão fundamentada, as providências a serem tomadas para a reconstituição dos bens lesados, podendo indicar a realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que se repita, dentre outras que beneficiem o bem jurídico prejudicado;

**§ 2º** Somente quando impossível a condenação no cumprimento de obrigações específicas, o juiz condenará o réu, em decisão fundamentada, ao pagamento de indenização, independentemente de pedido do autor, a qual reverterá ao Fundo de Direitos Difusos e Coletivos, de natureza federal ou estadual, de acordo com a Justiça competente (art. 27 deste Código).

**Art. 27.** **Do Fundo dos Direitos Difusos e Coletivos.** O Fundo será administrado por um Conselho Gestor federal ou por Conselhos Gestores estaduais, dos quais participarão necessariamente, em composição paritária, membros do Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à realização de atividades tendentes a minimizar as lesões ou a evitar que se repitam, dentre outras que beneficiem os bens jurídicos prejudicados, bem como a antecipar os custos das perícias necessárias à defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e a custear o prêmio previsto no parágrafo 3º do artigo 17.

**§ 1º** Além da indenização oriunda da sentença condenatória, prevista no parágrafo 2º do artigo 26, e da execução pelos danos globalmente causados, de que trata o parágrafo 3º do artigo 36, ambos deste Código, constitui receita do Fundo, dentre outras, o produto da arrecadação de multas, inclusive as decorrentes do descumprimento de compromissos de ajustamento de conduta.

**§ 2º** O representante legal do Fundo, considerado funcionário público para efeitos legais, responderá por sua atuação nas esferas administrativa, penal e civil.

**§ 3º** O Fundo será notificado da propositura de toda ação coletiva e sobre as decisões mais importantes do processo, podendo nele intervir em qualquer tempo e grau de jurisdição na função de "amicus curiae".

**§ 4º** O Fundo manterá e divulgará registros que especifiquem a origem e a destinação dos recursos e indicará a variedade dos bens jurídicos a serem tutelados e seu âmbito regional;

**§ 5º** Semestralmente, o Fundo dará publicidade às suas demonstrações financeiras e atividades desenvolvidas.

## Seção II

## Da ação coletiva para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos

**Art. 28.** **Da ação coletiva para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos –** A ação coletiva para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos será exercida para a tutela do conjunto de direitos ou interesses individuais, decorrentes de origem comum, de que sejam titulares os membros de um grupo, categoria ou classe.

**§ 1º** Para a tutela dos interesses ou direitos individuais homogêneos, além dos requisitos indicados no artigo 19 deste Código, é necessária a aferição da predominância das questões comuns sobre as individuais e da utilidade da tutela coletiva no caso concreto.

**§ 2º** A determinação dos interessados poderá ocorrer no momento da liquidação ou execução do julgado, não havendo necessidade de a petição inicial vir acompanhada da respectiva relação nominal.

**Art. 29.** **Ação de responsabilidade civil** – Os legitimados poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, dentre outras (artigo 2.º deste Código), ação coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

**Art. 30. <u>Citação e notificações</u>** – Estando em termos a petição inicial, o juiz ordenará a citação do réu e a publicação de edital, de preferência resumido, no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como assistentes, observado o disposto no parágrafos 5º e 6º deste artigo.

**§ 1º** Sem prejuízo da publicação do edital, o juiz determinará sejam os órgãos e entidades de defesa dos interesses ou direitos indicados neste Código comunicados da existência da demanda coletiva e de seu trânsito em julgado, a serem também comunicados ao Cadastro Nacional de Processos Coletivos

**§ 2º** Concedida a tutela antecipada e sendo identificáveis os beneficiários, o juiz determinará ao demandado que informe os interessados sobre a opção de exercerem, ou não, o direito à fruição da medida.

**§ 3º** Descumprida a determinação judicial de que trata o parágrafo anterior, o demandado responderá, no mesmo processo, pelos prejuízos causados aos beneficiários.

**§ 4º** Quando for possível a execução do julgado, ainda que provisória, o juiz determinará a publicação de edital no órgão oficial, às expensas do demandado, impondo-lhe, também, o dever de divulgar, pelos meios de comunicação social, nova informação, compatível com a extensão ou gravidade do dano, observado o critério da modicidade do custo. Sem prejuízo das referidas providências, o juízo providenciará a comunicação aos órgãos e entidades de defesa dos interesses ou direitos indicados neste Código, bem como ao Cadastro Nacional de Processos Coletivos.

**§ 5º** A apreciação do pedido de assistência far-se-á em autos apartados, sem suspensão do feito, recebendo o interveniente o processo no estado em que se encontre.

**§ 6º** Os intervenientes não poderão discutir suas pretensões individuais na fase de conhecimento do processo coletivo.

**Art. 31. <u>Efeitos da transação</u> -** As partes poderão transacionar, ressalvada aos membros do grupo, categoria ou classe a faculdade de não aderir à transação, propondo ação a título individual.

**Art. 32 - <u>Sentença condenatória</u>** – Sempre que possível, o juiz fixará na sentença o valor da indenização individual devida a cada membro do grupo, categoria ou classe.

**§ 1º** Quando o valor dos danos individuais sofridos pelos membros do grupo, categoria ou classe for uniforme, prevalentemente uniforme ou puder ser reduzido a uma fórmula matemática, a sentença coletiva indicará o valor ou a fórmula de cálculo da indenização individual.

**§ 2º** O membro do grupo, categoria ou classe que divergir quanto ao valor da indenização individual ou à fórmula para seu cálculo, estabelecidos na sentença coletiva, poderá propor ação individual de liquidação.

**§ 3º** Não sendo possível a prolação de sentença condenatória líquida, a condenação poderá ser genérica, fixando a responsabilidade do demandado pelos danos causados e o dever de indenizar.

**Art. 33. <u>Competência para a liquidação e execução</u> –** É competente para a liquidação e execução o juízo:

I - da fase condenatória da ação ou da sede do legitimado à fase de conhecimento, quando coletiva a liquidação ou execução.

II– da fase condenatória, ou do domicílio da vítima ou sucessor, no caso de liquidação ou execução individual.

**§ 1º** O exeqüente poderá optar pelo juízo do local onde se encontrem bens sujeitos à expropriação.

**§ 2º** Quando a competência para a liquidação e execução não for do juízo da fase de conhecimento, o executado será citado, seguindo a execução o procedimento do art. 475-A e seguintes do Código de Processo Civil.

**Art. 34. <u>Liquidação e execução individuais</u>.** A liquidação e execução serão promovidas individualmente pelo beneficiário ou seus sucessores, que poderão ser representados, mediante instrumento de mandato, por associações, entidades sindicais ou de fiscalização do exercício das profissões e defensorias públicas, ainda que não tenham sido autoras na fase de conhecimento, observados os requisitos do artigo 20 deste Código.

**§ 1º** Na liquidação da sentença caberá ao liquidante provar, tão só, o dano pessoal, o nexo de causalidade e o montante da indenização.

**§ 2º** A liquidação da sentença poderá ser dispensada quando a apuração do dano pessoal, do nexo de causalidade e do montante da indenização depender exclusivamente de prova documental, hipótese em que o pedido de execução por quantia certa será acompanhado dos documentos comprobatórios e da memória do cálculo.

**§ 3º** Os valores destinados ao pagamento das indenizações individuais serão depositados em instituição bancária oficial, abrindo-se conta remunerada e individualizada para cada beneficiário, regendo-se os respectivos saques, sem expedição de alvará, pelas normas aplicáveis aos depósitos bancários.

**§ 4º** Na hipótese de o exercício da ação coletiva ter sido contratualmente vinculado ao pagamento de remuneração ajustada por serviços prestados, o montante desta será deduzido dos valores destinados ao pagamento previsto no parágrafo anterior, ficando à disposição da entidade legitimada.

**§ 5º** A carta de sentença para a execução provisória poderá ser extraída em nome do credor, ainda que este não tenha integrado a lide na fase de conhecimento do processo.

**Art. 35. <u>Liquidação e execução coletivas</u>** – Se possível, a liquidação e a execução serão coletivas, sendo promovidas por qualquer dos legitimados do artigo 20 deste Código.

**Art. 36. <u>Liquidação e execução pelos danos globalmente causados</u>** – Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do artigo 20 deste Código promover a liquidação e execução coletiva da indenização devida pelos danos causados.

**§ 1º** Na fluência do prazo previsto no caput deste artigo a prescrição não correrá.

**§ 2º** O valor da indenização será fixado de acordo com o dano globalmente causado, que poderá ser demonstrado por meio de prova pré-constituída ou, não sendo possível, mediante liquidação.

**§ 3º** O produto da indenização reverterá ao Fundo (art. 27 deste Código), que o utilizará para finalidades conexas à proteção do grupo, categoria ou classe beneficiados pela sentença.

**§ 4º** Enquanto não se consumar a prescrição da pretensão individual, fica assegurado o direito de exigir o pagamento pelo Fundo, limitado o total das condenações ao valor que lhe foi recolhido.

**Art. 37. Concurso de créditos –** Em caso de concurso de créditos decorrentes de condenação de que trata o artigo 26 deste Código e de indenizações pelos prejuízos individuais resultantes do mesmo evento danoso, estas terão preferência no pagamento.

**Parágrafo único.** Para efeito do disposto neste artigo, a destinação da importância a ser recolhida ao Fundo ficará sustada enquanto pendentes de decisão de recurso ordinário as ações de indenização pelos danos individuais, salvo na hipótese de o patrimônio do devedor ser manifestamente suficiente para responder pela integralidade das dívidas.

## Capítulo III

## Da ação coletiva passiva originária

**Art. 38. Ações contra o grupo, categoria ou classe** – Qualquer espécie de ação pode ser proposta contra uma coletividade organizada, mesmo sem personalidade jurídica, desde que apresente representatividade adequada (artigo 20, I, "a", "b" e "c"), se trate de tutela de interesses ou direitos difusos e coletivos (artigo 4º, incisos I e II) e a tutela se revista de interesse social.

**Parágrafo único.** O Ministério Público e os órgãos públicos legitimados à ação coletiva ativa (art. 20, incisos III, IV, V e VI e VII deste Código) não poderão ser considerados representantes adequados da coletividade, ressalvadas as entidades sindicais.

**Art. 39. Coisa julgada passiva** –A coisa julgada atuará *erga omnes*, vinculando os membros do grupo, categoria ou classe e aplicando-se ao caso as disposições do artigo 12 deste Código, no que dizem respeito aos interesses ou direitos transindividuais.

**Art. 40. Aplicação complementar às ações coletivas passivas** – Aplica-se complementarmente às ações coletivas passivas o disposto no Capítulo I deste Código, no que não for incompatível.

**Parágrafo único.** As disposições relativas a custas e honorários, previstas no artigo 16 e seus parágrafos, serão invertidas, para beneficiar o grupo, categoria ou classe que figurar no pólo passivo da demanda.

## Capítulo IV

## Do mandado de segurança coletivo

**Art. 41. Cabimento do mandado de segurança coletivo –** Conceder-se-á mandado de segurança coletivo, nos termos dos incisos LXIX e LXX do artigo 5º da Constituição federal, para proteger direito líquido e certo relativo a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 4º deste Código).

**Art. 42. Legitimação ativa –** O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

I – Ministério Público;

II – Defensoria Pública;

III – partido político com representação no Congresso Nacional;

IV – entidade sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, dispensada a autorização assemblear.

**Parágrafo único –** O Ministério Público, se não impetrar o mandado de segurança coletivo, atuará como fiscal da lei, em caso de interesse público ou relevante interesse social.

**Art. 43. Disposições aplicáveis -** Aplicam-se ao mandado de segurança coletivo as disposições do Capítulo I deste Código, inclusive no tocante às custas e honorários (art. 17 e seus parágrafos) e as da Lei n.º 1.533/51, no que não for incompatível.

## Capítulo V

## Das ações populares

### Seção I

### Da ação popular constitucional

**Art. 44 - Disposições aplicáveis –** Aplicam-se à ação popular constitucional as disposições do Capítulo I deste Código e as da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.

### Seção II

### Ação de improbidade administrativa

**Art. 45. Disposições aplicáveis –** A ação de improbidade administrativa rege-se pelas disposições do Capítulo I deste Código, com exceção do disposto no artigo 5º e seu parágrafo único, devendo o pedido e a causa de pedir ser interpretados restritivamente, e pelas disposições da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992,

## Capítulo VI

## Disposições finais

**Art. 46. Do Cadastro Nacional de Processos Coletivos** – O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o Cadastro Nacional de Processos Coletivos, com a finalidade de permitir que todos os órgãos do Poder Judiciário e todos os interessados tenham acesso ao conhecimento da existência de ações coletivas, facilitando a sua publicidade.

**§ 1º** Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídos processos coletivos remeterão, no prazo de 10 (dez) dias, cópia da petição inicial ao Cadastro Nacional de Processos Coletivos.

**§ 2º** O Conselho Nacional de Justiça, no prazo de 90 (noventa) dias, editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Processos Coletivos, incluindo a forma de comunicação pelos juízos quanto à existência de processos coletivos e aos atos processuais mais relevantes, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença e o trânsito em julgado, a interposição de recursos e seu andamento, a execução provisória ou definitiva; disciplinará, ainda, os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado.

**Art. 47. Instalação de órgãos especializados** - A União, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, e os Estados criarão e instalarão órgãos especializados, em primeira e segunda instância, para o processamento e julgamento de ações coletivas.

**Art. 48. Princípios de interpretação** – Este Código será interpretado de forma aberta e flexível, compatível com a tutela coletiva dos direitos e interesses de que trata.

**Art. 49. Aplicação subsidiária do Código de Processo Civil** – Aplicam-se subsidiariamente às ações coletivas, no que não forem incompatíveis, as disposições do Código de Processo Civil, independentemente da Justiça competente para o processamento e julgamento.

**Parágrafo único –** Os recursos cabíveis e seu processamento seguirão o disposto no Código de Processo Civil e legislação correlata, no que não for incompatível.

**Art. 50. Nova redação –** Dê-se nova redação aos artigos de leis abaixo indicados:

a - Dê-se aos §§ 4º e 5º do art. 273 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), a seguinte redação:

"**Art. 273** .....

§4º. A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada, fundamentadamente, enquanto não se produza a preclusão da decisão que a concedeu (§1° do art. 273-B e art. 273-C).

§5º. Na hipótese do inciso I deste artigo, o juiz só concederá a tutela antecipada sem ouvir a parte contrária em caso de extrema urgência ou quando verificar que o réu, citado, poderá torná-la ineficaz".

b **-** A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts.: 273-A, 273-B, 273-C, 273-D:

"**Art. 273-A**. A antecipação de tutela poderá ser requerida em procedimento antecedente ou na pendência do processo".

"**Art. 273-B**. Aplicam-se ao procedimento previsto no art. 273-A, no que couber, as disposições do Livro III, Título único, Capítulo I deste Código.

§1º. Concedida a tutela antecipada em procedimento antecedente, é facultado, até 30 (trinta) dias contados da preclusão da decisão concessiva:

a) ao réu, propor demanda que vise à sentença de mérito;

b) ao autor, em caso de antecipação parcial, propor demanda que vise à satisfação integral da pretensão.

§2º. Não intentada a ação, a medida antecipatória adquirirá força de coisa julgada nos limites da decisão proferida".

"**Art. 273-C**. Concedida a tutela antecipada no curso do processo, é facultado à parte interessada, até 30 (trinta) dias contados da preclusão da decisão concessiva, requerer seu prosseguimento, objetivando o julgamento de mérito.

*Parágrafo único.* Não pleiteado o prosseguimento do processo, a medida antecipatória adquirirá força de coisa julgada nos limites da decisão proferida".

"**Art. 273-D** Proposta a demanda (§ 1° do art. 273-B) ou retomado o curso do processo (art. 273-C), sua eventual extinção, sem julgamento do mérito, não ocasionará a ineficácia da medida antecipatória, ressalvada a carência da ação, se incompatíveis as decisões."

**c –** O artigo 10 da Lei n. 1.533, de 31 de dezembro de 1951, passa a ter a seguinte redação:

Artigo 10: "Findo o prazo a que se refere o item I do art. 7º e ouvido, dentro de 5 (cinco) dias, o representante da pessoa jurídica de direito público, responsável pela conduta impugnada, os autos serão conclusos ao juiz, independentemente de solicitação da parte, para a decisão, a qual deverá ser proferida em 5 (cinco) dias, tenham sido ou não prestadas as informações pela autoridade coatora".

**d** - O artigo 7º, inciso I, alínea "a", da Lei n. 4717, de 29 de junho de 1965, passa a ter a seguinte redação:

Art. 7º "....

I ....

a – além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público, que poderá intervir no processo como litisconsorte ou fiscal da lei, devendo fazê-lo obrigatoriamente quando se tratar, a seu exclusivo critério, de interesse público relevante, vedada, em qualquer caso, a defesa dos atos impugnados ou de seus autores."

**e-** Acrescente-se ao artigo 18 da Lei n. 4717, de 29 de junho de 1965 um parágrafo único, com a seguinte redação:

Art. 18 - ".....

Parágrafo único – Mesmo na hipótese de improcedência fundada nas provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, no prazo de 2 (dois) anos contados do conhecimento geral da descoberta de prova nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea, por si só, para mudar seu resultado."

**f** - Acrescentem-se ao artigo 17 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, dois parágrafos, numerados como 1º e 2º, renumerando-se os atuais parágrafos 1º , 2º, 3º , 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 12 como 3º , 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14.

Art.17 – ".....

§ 1º – Nas hipóteses em que, pela natureza e circunstâncias de fato ou pela condição dos responsáveis, o interesse social não apontar para a necessidade de pronta e imediata intervenção do Ministério Público, este, a seu exclusivo critério, poderá, inicialmente, provocar a iniciativa do Poder Público co-legitimado, zelando pela observância do prazo prescricional e, sendo proposta a ação, intervir nos autos respectivos como fiscal da lei, nada obstando que, em havendo omissão, venha a atuar posteriormente, inclusive contra a omissão, se for o caso.

§ 2º - No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, cabendo-lhe apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.

§ 3º.....

§ 4º.....

§ 5º.....

§ 6º.....

§ 7º.....

§ 8º.....

§ 9º.....

§ 10.....

§ 11.....

§ 12.....

§ 13.....

§ 14.....”

**g –** O artigo 80 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a ter a seguinte redação:

> Art. 80: “As ações individuais movidas pelo idoso serão propostas no foro de seu domicílio, cujo juízo terá competência absoluta para processar e julgar a causa”.

**Art. 51. <u>Revogação</u> –** Revogam-se a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; os artigos 81 a 104 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990; o parágrafo 3º do artigo 5º da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965; os artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989; o artigo 3º da Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989; os artigos 210, 211, 212, 213, 215, 217, 218, 219, 222, 223 e 224 da Lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990; o artigo 2º da Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997; e os artigos 81, 82, 83, 85, 91, 92 e 93 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.

**Art. 52. <u>Vigência</u> -** Este Código entrará em vigor dentro de cento e oitenta dias a contar de sua publicação.

**Dezembro de 2006.**

# ANEXO 4

ANTEPROJETO DE CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS - APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO ELABORADO EM CONJUNTO NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ) E DA UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ (UNESA)

# ANTEPROJETO
# DE
# CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS

APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO ELABORADO EM CONJUNTO NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ) E DA UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ (UNESA)

**1.** Em termos legislativos, a história recente dos processos coletivos no Brasil encontra-se indissoluvelmente marcada por três diplomas: a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347), de 1985; a Constituição da República de 1988; e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078), de 1990. Ao longo dos últimos vinte anos, pode-se dizer que houve não apenas o florescimento de um conjunto de normas pertinentes, mas também o desabrochar de substanciosa doutrina relacionada com as ações coletivas e a ocupação de um espaço crescente por parte da preocupação de docentes e discentes no meio acadêmico, consubstanciando o surgimento de uma nova disciplina: o Direito Processual Coletivo.

**2.** A experiência brasileira em torno das ações coletivas, englobando a ação popular, desde 1934, é rica e vem servindo de inspiração até mesmo para outros países. Nesse sentido, forçosa é a menção ao Código Modelo de Processos Coletivos, editado pelo Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, no ano de 2004, que foi elaborado com a participação de quatro professores brasileiros: Ada Pellegrini Grinover, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, Antonio Gidi e Kazuo Watanabe.

**3.** Os processos coletivos passaram a servir de instrumento principalmente para os denominados novos direitos, como o do meio ambiente e dos consumidores, desdobrando-se, ainda, em estatutos legislativos específicos, como a Lei n. 7.853, dispondo sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência; a Lei n. 7.913, para proteção dos investidores em valores mobiliários; a Lei n. 8.069, para a defesa das crianças e dos adolescentes; a Lei n. 8.429, contra a improbidade administrativa; a Lei n. 8.884, contra as infrações da ordem econômica e da economia popular e a Lei n. 10.741, dispondo sobre o Estatuto do Idoso, prevendo expressamente a defesa coletiva dos respectivos interesses e direitos. Entretanto, o caminho legislativo percorrido não foi apenas de avanços. Em determinados momentos, a tutela jurisdicional coletiva sofreu reveses, ressaltando-se as restrições impostas ao objeto das ações coletivas, pela Medida Provisória n. 2.180-35, e a tentativa de confinamento dos efeitos do julgado coletivo nos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença, ditado pela Lei n. 9.494.

**4.** Os resultados colhidos do dia-a-dia forense e dos debates acadêmicos demonstram que as soluções oferecidas pelos processos coletivos podem e devem ser aperfeiçoados. Os princípios e normas gerais pertinentes aos processos coletivos precisam ser reunidos em um estatuto codificado, dando tratamento sistemático e atual para a tutela coletiva, bem como preenchendo as lacunas existentes e dando respostas às dúvidas e controvérsias que grassam no meio jurídico. A elaboração recente do Código Modelo para Processos Coletivos, no âmbito dos países ibero-americanos, reavivou e consolidou a vontade de se repensar a legislação brasileira em torno das ações coletivas. Nesse sentido, foi

elaborado, sob a coordenação da Professora Ada Pellegrini Grinover, na esfera da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), um primeiro Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, oferecido à discussão e sendo nesse sentido enviado aos membros do Instituto Brasileiro de Direito Processual.

**5.** Os programas de Mestrado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estácio de Sá (UNESA) foram pioneiros na introdução de disciplinas voltadas para o estudo dos processos coletivos, respectivamente denominadas de Direito Processual Coletivo e Tutela dos Interesses Coletivos. Procurando honrar a tradição de eminentes processualistas do Estado do Rio de Janeiro, como Machado Guimarães, José Carlos Barbosa Moreira, Luiz Fux, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, Sérgio Bermudes, Leonardo Greco e Carreira Alvim, a discussão em torno do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos desenvolveu-se, paralela e concomitantemente, ao longo de todo o primeiro semestre letivo de 2005, dando prosseguimento aos debates realizados no ano de 2004, em torno do Código Modelo de Processos Coletivos e de reflexões comparativas, que procuravam, em especial, apontar para uma maior efetividade do processo coletivo, com o seu fortalecimento e consecução dos seus escopos de acesso à Justiça, de economia processual e judicial, de celeridade na prestação jurisdicional, de preservação do princípio da isonomia em relação ao direito material e do equilíbrio entre as partes na relação processual.

**6.** Por felicidade, o grupo reunido, sob a coordenação do Professor e Juiz Federal Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, docente das supramencionadas disciplinas, contou com a participação de pessoas com larga experiência em termos de atuação junto a processos coletivos e uma ampla diversidade e pluralidade, em termos de origem e experiência profissional, o que enriqueceu os debates e permitiu que as questões fossem vistas de modo multifacetário. Elaboraram propostas e participaram das discussões os seguintes integrantes dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da UERJ e da UNESA: Adriana Silva de Britto (Defensora Pública), Cláudia Abreu Lima Pisco (Juíza do Trabalho), Diogo Medina Maia (Advogado), Guadalupe Louro Turos Couto (Procuradora do Trabalho), Luiz Norton Baptista de Mattos (Juiz Federal), Márcio Barra Lima (Procurador da República), Maria Carmen Cavalcanti de Almeida (Promotora de Justiça), Mariana Romeiro de Albuquerque Mello (Advogada), Marília de Castro Neves Vieira (Procuradora de Justiça), Paula Maria de Castro Barbosa (Advogada e Pesquisadora), Ana Paula Correia Hollanda (Promotora de Justiça), Andrea Cruz Salles (Advogada), Caio Márcio G. Taranto (Juiz Federal), Carlos Roberto de Castro Jatahy (Procurador de Justiça), Heloisa Maria Daltro Leite (Procuradora de Justiça), José Antônio Fernandes Souto (Promotor de Justiça), José Antônio Ocampo Bernárdez (Promotor de Justiça), Larissa Ellwanger Fleury Ryff (Promotora de Justiça), Marcelo Daltro Leite (Procurador de Justiça), Miriam Tayah Chor (Promotora de Justiça), Mônica dos Santos Ferreira (Advogada) e Vanice Lírio do Valle (Procuradora do Município).

**7.** A idéia inicial, voltada para a apresentação de sugestões e propostas para a melhoria do anteprojeto formulado em São Paulo, acabou evoluindo para uma reestruturação mais ampla do texto original, com o intuito de se oferecer uma proposta coerente, clara e comprometida com o fortalecimento dos processos coletivos, culminando com a elaboração de um novo Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, que ora é trazido à lume e oferecido ao Instituto Brasileiro de Direito Processual, aos meios acadêmicos, aos estudiosos e operadores do Direito e à sociedade, como proposta para ser cotejada e discutida.

**8.** O Anteprojeto formulado no Rio de Janeiro encontra-se estruturado em cinco partes: I – Das ações coletivas em geral; II – Das ações coletivas para a defesa dos direitos ou interesses individuais homogêneos; III – Da ação coletiva passiva; IV – Dos procedimentos especiais; V – Disposições finais.

**9.** Na primeira parte, o Capítulo I contém dois artigos introdutórios, que estatuem a admissibilidade de todas as espécies de ações para a consecução da tutela jurisdicional coletiva, bem como o seu objeto, mediante a tradicional divisão ternária dos interesses e direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, além de afastar a possibilidade de pedido de declaração de inconstitucionalidade, salvo como questão prejudicial, na via do controle difuso. O Capítulo II, que trata dos pressupostos processuais e das condições da ação coletiva, possui três Seções. Na primeira – Do órgão judiciário, encontram-se disciplinados a competência territorial, a prioridade de processamento para os processos coletivos, a especialização de juízos para o processamento e julgamento de processos coletivos e a conexão, ficando prevento o juízo perante o qual foi distribuída a primeira demanda coletiva, para os demais processos conexos, ainda quando diversos os sujeitos processuais. A segunda Seção regula a litispendência, deixando expressa a sua existência quando houver o mesmo pedido, causa de pedir e interessados, e a continência, dando a este último instituto um tratamento inovador e consentâneo com a sua natureza. A terceira Seção do Capítulo II dispõe sobre as condições específicas da ação coletiva, estabelecendo, como requisitos, a representatividade adequada e a relevância social da tutela coletiva, bem como o rol dos legitimados ativos, que, consentâneo com a perspectiva de ampliação do acesso à Justiça, do fortalecimento dos instrumentos coletivos de prestação jurisdicional e com as diretrizes do Código Modelo de Processos Coletivos, passa por um alargamento substancial, na qual figuram a pessoa natural, para a defesa dos direitos ou interesses difusos; o membro do grupo, categoria ou classe, para a proteção dos direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos; o Ministério Público, para a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de interesse social; a Defensoria Pública, quando os interessados forem predominantemente hipossuficiente; as pessoas jurídicas de direito público interno; as entidades e órgãos da Administração Pública; as entidades sindicais, para a defesa da categoria; os partidos políticos e as associações legalmente constituídas. O Capítulo III cuida da comunicação sobre processos repetitivos, do inquérito civil e do compromisso de ajustamento de conduta. O Capítulo IV – Da postulação, estabelece regramento em termos de custas e honorários, da instrução da petição inicial, do pedido, dos efeitos da citação e da audiência preliminar, além de prever a possibilidade do juiz ouvir a parte contrária, com prazo de 72 (setenta e duas) horas, antes de conceder liminar ou tutela antecipada, quando entender conveniente e não houver prejuízo para a efetividade da medida. Em seguida, o Capítulo V prevê a denominada carga dinâmica da prova, com a incumbência do ônus da prova recaindo sobre a parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos ou maior facilidade em sua demonstração. O Capítulo VI, cuidando do julgamento, do recurso e da coisa julgada, inova ao unificar o sistema de coisa julgada para os direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ou seja, em todas as hipóteses haverá a coisa julgada *erga omnes*, salvo se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas. Por conseguinte, a sentença proferida, em processo coletivo, em torno dos direitos individuais homogêneos é fortalecida, pois será vinculativa também quando houver julgamento de improcedência do pedido fora das hipóteses de insuficiência de provas. O texto proposto estabelece, ainda, expressamente, que a competência territorial do órgão julgador não representará limitação para a coisa julgada *erga omnes*. O Capítulo VII

trata das obrigações específicas de fazer, não fazer e de dar, bem como da reparação de danos provocados ao bem indivisivelmente considerado. No Capítulo VIII, são reguladas a liquidação e a execução em geral. Por fim, o Capítulo IX da Parte I cria o Cadastro Nacional de Processos Coletivos, sob a incumbência do Conselho Nacional de Justiça, com a finalidade de permitir que todos os órgãos do Poder Judiciário e todos os interessados tenham conhecimento da existência das ações coletivas, e edita norma geral pertinente ao Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, que será administrado por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais.

**10.** A Parte II, destinada às ações coletivas para a defesa dos direitos ou interesses individuais homogêneos, talvez seja a mais inovadora no Anteprojeto formulado no Rio de Janeiro. As modificações procuraram atentar para uma realidade de certo modo perversa que vem se mantendo ao longo dos últimos vinte anos: as ações coletivas não estavam obtendo pleno sucesso no sentido de serem, de fato, as grandes catalisadoras desses anseios e de serem realmente o instrumento efetivo e útil para a solução dos problemas individuais decorrentes de origem comum. Não lograram, assim, ser um modo capaz de resolver o conflito de muitos mediante um único processo coletivo. Por conseguinte, o Poder Judiciário continuou e continua a receber centenas, milhares e milhões de demandas individuais, que poderiam encontrar solução muito mais econômica mediante um processo coletivo, levando a um crescente esgotamento por parte dos órgãos judiciais, que se vêem envolvidos com um número enorme e comprometedor, em termos de qualidade e celeridade dos serviços prestados. Os exemplos são inúmeros: expurgos nas cadernetas de poupança e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), reajuste de benefícios previdenciários, de vencimentos e de salários, questões tributárias nas esferas municipais, estaduais e federal etc. O motivo pode ser facilmente percebido: o sistema vigente banaliza os processos coletivos, ao permitir o surgimento e tramitação concomitantes destes com os processos individuais, que podem ser instaurados até mesmo quando já existe decisão coletiva transitada em julgado, ensejando insegurança e certa perplexidade diante da possibilidade da lide estar sendo apreciada, ao mesmo tempo, no âmbito coletivo e individual. Propõe-se, assim, uma remodelagem no sistema, a partir do fortalecimento e da priorização do processo coletivo, sem que haja, contudo, prejuízo para o acesso individual. O ajuizamento ou prosseguimento de ação individual versando sobre direito ou interesse, que esteja sendo objeto de ação coletiva, pressupõe a exclusão tempestiva e regular do processo coletivo. Para tanto, se prevê a comunicação dos interessados, que poderá ser feita pelo correio, por oficial de justiça, por edital ou por inserção em outro meio de comunicação ou informação, como contracheque, conta, fatura, extrato bancário etc. O ajuizamento da ação coletiva ensejará a suspensão, por trinta dias, dos processos individuais que versem sobre direito ou interesse que esteja sendo objeto no processo coletivo. Dentro do prazo de suspensão, os autores individuais poderão requerer a continuação do respectivo processo individual, sob pena de extinção sem o julgamento do mérito. Os interessados que, quando da comunicação, não possuírem ação individual ajuizada e não desejarem ser alcançados pelos efeitos das decisões proferidas na ação coletiva poderão optar entre o requerimento de exclusão ou o ajuizamento de ação individual no prazo assinalado, hipótese que equivalerá à manifestação expressa de exclusão. Como requisito específico para a ação coletiva para a defesa dos direitos ou interesses individuais homogêneos, estabelece o Anteprojeto a necessidade de aferição da predominância das questões comuns sobre as individuais e a utilidade da tutela coletiva no caso concreto. O Anteprojeto procura afastar, ainda, os riscos de indeferimento indevido ou de retardamento do andamento do processo em razão da falta inicial de determinação dos interessados, que poderá ocorrer no momento

da liquidação ou execução do julgado. Os artigos 30 a 40 regulam detalhadamente os processos coletivos para a defesa dos direitos e interesses individuais homogêneos, com regras pertinentes à citação e notificações, à relação entre ação coletiva e ações individuais, à possibilidade de intervenção dos interessados mediante a assistência e aos efeitos da transação. Em relação à sentença condenatória, o Anteprojeto estabelece que, sempre que for possível, o juiz fixará na sentença do processo coletivo o valor da indenização individual devida a cada membro do grupo, categoria ou classe, procurando, assim, dar maior efetividade e celeridade para a satisfação plena, procurando romper com a sistemática da condenação genérica no processo coletivo e as subseqüentes liquidações e execuções individuais, que acabam sendo complexas e demoradas, não sendo sequer realizadas por uma boa parte dos interessados em potencial, devendo, assim, ser deixada para um segundo plano, ou seja, apenas quando for impossível a prolação de sentença líquida. Em termos de competência para a liquidação e execução, o texto proposto estabelece prioridade também para as liquidações e execuções coletivas, que serão processadas perante o juízo da sentença condenatória. Mas, quando houver liquidações ou execuções individuais, o foro competente será o do domicílio do demandante individual ou do demandado, pois a concentração de milhares ou milhões de liquidações e/ou execuções individuais no juízo da ação coletiva condenatória propiciaria a inviabilização do órgão judicial especializado ou prevento para as demandas coletivas. O Anteprojeto deixa claro, também, que, quando a execução for coletiva, os valores destinados ao pagamento das indenizações individuais serão depositados em instituição bancária oficial, abrindo-se conta remunerada e individualizada para cada beneficiário. Previu, ainda, regras subsidiárias pertinentes às liquidações e execuções individuais e ao concurso de créditos entre condenações pelos prejuízos coletiva e individualmente considerados.

**11.** A Parte III foi destinada à ação coletiva passiva, que passaria a ser mencionada expressamente na nova legislação. A redação prevista no Anteprojeto inicialmente formulado na USP estabelecia expressamente, em termos de direitos e interesses individuais homogêneos, que "a coisa julgada atuará *erga omnes* no plano coletivo, mas a sentença de procedência não vinculará os membros do grupo, categoria ou classe, que poderão mover ações próprias ou defender-se no processo de execução para afastar a eficácia da decisão na sua esfera jurídica individual". Da simples leitura, pode-se constatar a inocuidade da norma, impondo-se indagar: quem iria propor uma demanda coletiva passiva, sabendo, de antemão, que o melhor resultado possível, ou seja, o julgamento de procedência do pedido, praticamente nenhum valor teria, pois a ninguém vincularia? Portanto, o demandante estaria fadado a perder ou a não ganhar nada, podendo-se antever, desde já, que a nova regulação estaria por soterrar a malfadada ação coletiva passiva, tal qual nos moldes propostos. O texto proposto no Anteprojeto ora apresentado corrige o problema, estabelecendo simplesmente a vinculação dos membros do grupo, categoria ou classe.

**12.** A Parte IV, destinada aos procedimentos especiais em termos de tutela coletiva, encontra-se subdividida em quatro capítulos: Do mandado de segurança coletivo; Do mandado de injunção coletivo; Da ação popular; e Da ação de improbidade administrativa. Cogita-se, ainda, da elaboração de um quinto capítulo, para a regulação dos dissídios coletivos. Procurou-se respeitar, nessa parte, as normas vigentes, salvo em relação ao mandado de injunção coletivo, diante da lacuna legal existente. Registre-se, na espécie, que a redação originária do anteprojeto formulado em São Paulo, corretamente, procurava dispor o instituto nos moldes pugnados pela doutrina, para dar à sentença concessiva do mandado a formulação, com base na equidade, de norma regulamentadora para o caso concreto. A nova redação, agora apresentada, mantém a

orientação, sem descuidar, no entanto, do aspecto pertinente ao controle e regularização da omissão existente, estabelecendo, para tanto, o litisconsórcio obrigatório entre a autoridade ou órgão público competente para a edição da norma regulamentadora e a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que impossibilite o exercício do direito no caso concreto, e, na sentença, a comunicação da caracterização da mora legislativa constitucionalmente qualificada ao Poder competente, para que possa ser suprida, conciliando, assim, a consagrada jurisprudência conferida pelo Supremo Tribunal Federal com a pretendida efetividade do mandado de injunção coletivo para a regulação do caso concreto.

**13.** Por último, a Parte V, que cuida das disposições finais, dispõe sobre os princípios de interpretação, a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil às ações coletivas, a instalação de órgãos especializados para o processamento e julgamento de demandas coletivas, no âmbito da União e dos Estados, e a vigência do Código Brasileiro de Processos Coletivos, dentro de um ano a contar da publicação da lei. O Anteprojeto procura, ainda, corrigir e adaptar algumas normas vigentes em outros estatutos legais, bem como revogar expressamente os dispositivos incompatíveis com o novo texto.

**14.** Na esperança que o presente Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos possa representar uma efetiva contribuição para o aprimoramento do acesso à Justiça, para a melhoria na prestação jurisdicional e para a efetividade do processo, leva-se à lume a proposta formulada, submetendo-a aos estudiosos do assunto, aos profissionais do Direito e a toda a sociedade, para que possa ser amplamente analisada e debatida.

Rio de Janeiro, agosto de 2005.

**Aluisio Gonçalves de Castro Mendes**
Professor Doutor de Direito Processual Civil na UERJ e UNESA
Juiz Federal
Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual,
do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual
e da Associação Internacional de Direito Processual.

# ANTEPROJETO DE CÓDIGO BRASILEIRO DE PROCESSOS COLETIVOS

## PARTE I – DAS AÇÕES COLETIVAS EM GERAL

### Capítulo I – Da tutela coletiva

**Art. 1º.** Da tutela jurisdicional coletiva Para a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são admissíveis, além das previstas neste Código, todas as espécies de ações e provimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

**Art. 2º.** Objeto da tutela coletiva A ação coletiva será exercida para a tutela de:
I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular um 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 direitos subjetivos decorrentes de origem comum.

Parágrafo único - Não se admitirá ação coletiva que tenha como pedido a declaração de inconstitucionalidade, mas esta poderá ser objeto de questão prejudicial, pela via do controle difuso.

### Capítulo II – Dos pressupostos processuais e das condições da ação

#### Seção I – Do órgão judiciário

**Art. 3º.** Competência territorial É competente para a causa o foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano.

§1º. Em caso de abrangência de mais de um foro, determinar-se-á a competência pela prevenção, aplicando-se as regras pertinentes de organização judiciária.

§ 2º. Em caso de dano de âmbito nacional, serão competentes os foros das capitais dos estados e do distrito federal.

**Redação aprovada na UNESA: Art. 3º.** Competência territorial É competente para a causa o foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano.

Parágrafo único. Em caso de abrangência de mais de um foro, determinar-se-á a competência pela prevenção, aplicando-se as regras pertinentes de organização judiciária.

**Art. 4º.** Prioridade de processamento O juiz dará prioridade ao processamento da ação coletiva.

**Art. 5º.** Juízos especializados As ações coletivas serão processadas e julgadas em juízos especializados, quando existentes.
**Art. 6º.** Conexão Se houver conexão entre causas coletivas, de qualquer espécie, ficará prevento o juízo perante o qual a demanda foi distribuída em primeiro lugar, devendo o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar a reunião de todos os processos, mesmo que nestes não atuem integralmente os mesmos sujeitos processuais.

**Seção II – Da litispendência e da continência**

**Art. 7º.** Litispendência e continência A primeira ação coletiva induz litispendência para as demais ações coletivas que tenham o mesmo pedido, causa de pedir e interessados.

§ 1º. Estando o objeto da ação posteriormente proposta contido no da primeira, será extinto o processo ulterior sem o julgamento do mérito.

§ 2º. Sendo o objeto da ação posteriormente proposta mais abrangente, o processo ulterior prosseguirá tão somente para a apreciação do pedido não contido na primeira demanda, devendo haver a reunião dos processos perante o juiz prevento em caso de conexão.

§ 3º. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas neste artigo, as partes poderão requerer a extração ou remessa de peças processuais, com o objetivo de instruir o primeiro processo instaurado.

**Seção III – Das condições específicas da ação coletiva e da legitimação ativa**

**Art. 8º.** Requisitos específicos da ação coletiva São requisitos específicos da ação coletiva, a serem aferidos em decisão especificamente motivada pelo juiz:

I – a adequada representatividade do legitimado;

II – a relevância social da tutela coletiva, caracterizada pela natureza do bem jurídico, pelas características da lesão ou pelo elevado número de pessoas atingidas.

§ 1º. Na análise da representatividade adequada o juiz deverá examinar dados como:

a) a credibilidade, capacidade e experiência do legitimado;
b) seu histórico de proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, categoria ou classe;
c) sua conduta em outros processos coletivos;
d) a coincidência entre os interesses do legitimado e o objeto da demanda;
e) o tempo de instituição da associação e a representatividade desta ou da pessoa física perante o grupo, categoria ou classe.

§ 2º. O juiz analisará a existência do requisito da representatividade adequada a qualquer tempo e em qualquer grau do procedimento, aplicando, se for o caso, o disposto no parágrafo 3º. do artigo seguinte.

**Art. 9º.** Legitimação ativa São legitimados concorrentemente à ação coletiva:

I – qualquer pessoa física, para a defesa dos direitos ou interesses difusos;

II – o membro do grupo, categoria ou classe, para a defesa dos direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos;

III – o Ministério Público, para a defesa dos direitos ou interesses difusos e coletivos, bem como dos individuais homogêneos de interesse social;

IV – a Defensoria Pública, para a defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, quando os interessados forem, predominantemente, hipossuficientes;

V – as pessoas jurídicas de direito público interno, para a defesa dos direitos ou interesses difusos e coletivos relacionados às suas funções;

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

VII – as entidades sindicais, para a defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos ligados à categoria;

VIII – os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas ou nas Câmaras Municipais, conforme o âmbito do objeto da demanda, para a defesa de direitos e interesses ligados a seus fins institucionais;

IX – as associações legalmente constituídas e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos direitos ou interesses protegidos neste código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º. Será admitido o litisconsórcio facultativo entre os legitimados.

§ 2º. Em caso de interesse social, o Ministério Público, se não ajuizar a ação ou não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 3º. Em caso de inexistência inicial ou superveniente do requisito da representatividade adequada, de desistência infundada ou abandono da ação, o juiz notificará o Ministério Público, observado o disposto no inciso III, e, na medida do possível, outros legitimados adequados para o caso, a fim de que assumam, querendo, a titularidade da ação. Havendo inércia do Ministério Público, aplica-se o disposto no parágrafo único do artigo 10 deste código.

## Capítulo III – Da comunicação sobre processos repetitivos, do inquérito civil e do compromisso de ajustamento de conduta

**Art. 10** Comunicação sobre processos repetitivos O juiz, tendo conhecimento da existência de diversos processos individuais correndo contra o mesmo demandado, com idêntico

fundamento, comunicará o fato ao Ministério Público e, na medida do possível, a outros legitimados (art. 9º), a fim de que proponham, querendo, ação coletiva.

Parágrafo único – Caso o Ministério Público não promova a ação coletiva, no prazo de 90 (noventa) dias, fará a remessa do expediente recebido ao órgão com atribuição para a homologação ou rejeição da promoção de arquivamento do inquérito civil, para que, do mesmo modo, delibere em relação à propositura ou não da ação coletiva.

**Art.11** Inquérito civil. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, nos termos do disposto em sua Lei Orgânica.

§ 1º. Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 2º. Os autos do inquérito civil ou das peças informativas arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 10 (dez) dias, ao órgão com atribuição para homologação, na forma da Lei Orgânica.

§ 3º. Até que, em sessão do órgão com atribuição para homologação, seja homologada ou rejeitada a promoção, poderão os interessados apresentar razões escritas e documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 4º. Deixando o órgão com atribuição de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

**Art. 12** Compromisso de ajustamento de conduta O Ministério Público e os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, sem prejuízo da possibilidade de homologação judicial do compromisso, se assim requererem as partes.

Parágrafo único – Quando o compromisso de ajustamento for tomado por legitimado que não seja o Ministério Público, este deverá ser cientificado para que funcione como fiscal.

## Capítulo IV – Da postulação

**Art. 13** Custas e honorários Os autores da ação coletiva não adiantarão custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem serão condenados, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

§ 1º. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença condenará o demandado, se vencido, nas custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como em honorários de advogados.

§ 2º. No cálculo dos honorários, o juiz levará em consideração a vantagem para o grupo, categoria ou classe, a quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido pelo advogado e a complexidade da causa.

§ 3º. Se o legitimado for pessoa física, sindicato ou associação, o juiz poderá fixar gratificação financeira quando sua atuação tiver sido relevante na condução e êxito da ação coletiva.

§ 4º O litigante de má-fé e os responsáveis pelos respectivos atos serão solidariamente condenados ao pagamento das despesas processuais, em honorários advocatícios e até o décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

**Art. 14** Da instrução da inicial Para instruir a inicial, o legitimado, sem prejuízo das prerrogativas do Ministério Público, poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias.

§ 1º. As certidões e informações deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução da ação coletiva.

§ 2º. Somente nos casos em que o sigilo for exigido para a defesa da intimidade ou do interesse social poderá ser negada a certidão ou informação.

§ 3º. Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, requisitá-las; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça.

**Art. 15** Pedido O juiz permitirá, até a decisão saneadora, a ampliação ou adaptação do objeto do processo, desde que, realizada de boa-fé, não represente prejuízo injustificado à parte contrária, à celeridade e ao bom andamento do processo e o contraditório seja preservado.

**Art 16** Contraditório para as medidas antecipatórias Para a concessão de liminar ou de tutela antecipada nas ações coletivas, o juiz poderá ouvir, se entender conveniente e não houver prejuízo para a efetividade da medida, a parte contrária, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

**Art. 17** Efeitos da citação A citação válida para a ação coletiva interrompe o prazo de prescrição das pretensões individuais e transindividuais relacionadas com a controvérsia, retroagindo o efeito à data da propositura da demanda.

**Art. 18** Audiência preliminar Encerrada a fase postulatória, o juiz designará audiência preliminar, à qual comparecerão as partes ou seus procuradores, habilitados a transigir.

§ 1º. O juiz ouvirá as partes sobre os motivos e fundamentos da demanda e tentará a conciliação, sem prejuízo de sugerir outras formas adequadas de solução do conflito, como a mediação, a arbitragem e a avaliação neutra de terceiro.

§ 2º. A avaliação neutra de terceiro, de confiança das partes, obtida no prazo fixado pelo juiz, é sigilosa, inclusive para esse, e não vinculante para as partes, sendo sua finalidade exclusiva a de orientá-las na tentativa de composição amigável do conflito.

§ 3º. Preservada a indisponibilidade do bem jurídico coletivo, as partes poderão transigir sobre o modo de cumprimento da obrigação.

§ 4º. Obtida a transação, será homologada por sentença, que constituirá título executivo judicial.

§ 5º. Não obtida a conciliação, sendo ela parcial, ou quando, por qualquer motivo, não for adotado outro meio de solução do conflito, o juiz, fundamentadamente:

I – decidirá se a ação tem condições de prosseguir na forma coletiva, certificando-a como coletiva;

II – poderá separar os pedidos em ações coletivas distintas, voltadas à tutela, respectivamente, dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que a separação represente economia processual ou facilite a condução do processo;

III – fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas, designando audiência de instrução e julgamento, se for o caso;

IV – esclarecerá os encargos das partes quanto à distribuição do ônus da prova, de acordo com o disposto no parágrafo 1º. do artigo seguinte.

## Capítulo V – Da prova

**Art. 19** Provas São admissíveis em juízo todos os meios de prova, desde que obtidos por meios lícitos, incluindo a prova estatística ou por amostragem.

§ 1º. O ônus da prova incumbe à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração, cabendo ao juiz deliberar sobre a distribuição do ônus da prova por ocasião da decisão saneadora.

§ 2º. Durante a fase instrutória, surgindo modificação de fato ou de direito relevante para o julgamento da causa, o juiz poderá rever, em decisão motivada, a distribuição do ônus da prova, concedendo à parte a quem for atribuída a incumbência prazo razoável para a produção da prova, observado o contraditório em relação à parte contrária.

§ 3º. O juiz poderá determinar de ofício a produção de provas, observado o contraditório.

## Capítulo VI – Do julgamento, do recurso e da coisa julgada

**Art. 20** Motivação das decisões judiciárias Todas as decisões deverão ser especificamente fundamentadas, especialmente quanto aos conceitos jurídicos indeterminados.

Parágrafo único Na sentença de improcedência, o juiz deverá explicitar, no dispositivo, se rejeita a demanda por insuficiência de provas.

**Art. 21** Efeitos do recurso da sentença O recurso interposto contra a sentença tem efeito meramente devolutivo, salvo quando a fundamentação for relevante e puder resultar à parte

lesão grave e de difícil reparação, hipótese em que o juiz pode atribuir ao recurso efeito suspensivo.

**Art. 22** Coisa julgada Nas ações coletivas a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, salvo quando o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas.

§ 1º. Os efeitos da coisa julgada para a defesa de interesses difusos e coletivos em sentido estrito ficam adstritos ao plano coletivo, não prejudicando interesses e direitos individuais homogêneos reflexos.

§ 2º. Os efeitos da coisa julgada em relação aos interesses ou direitos difusos e coletivos não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas coletiva ou individualmente, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos do art.37 e seguintes.

§ 3º. Na hipótese dos interesses ou direitos individuais homogêneos, apenas não estarão vinculados ao pronunciamento coletivo os titulares de interesses ou direitos que tiverem exercido tempestiva e regularmente o direito de ação ou exclusão.

§ 4º. A competência territorial do órgão julgador não representará limitação para a coisa julgada *erga omnes*.

## Capítulo VII – Das obrigações específicas

**Art. 23** Obrigações de fazer e não fazer Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º. O juiz poderá, na hipótese de antecipação de tutela ou na sentença, impor multa diária ao demandado, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 2º. O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

§ 3º. Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além da requisição de força policial.

§4º. A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 5º. A indenização por perdas e danos se fará sem prejuízo da multa.

**Art. 24** Obrigações de dar Na ação que tenha por objeto a obrigação de entregar coisa, determinada ou indeterminada, aplicam-se, no que couber, as disposições do artigo anterior.

**Art. 25** Ação indenizatória Na ação condenatória à reparação dos danos provocados ao bem indivisivelmente considerado, a indenização reverterá ao Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, de natureza federal ou estadual, de acordo com o bem ou interesse afetado.

§ 1º. Dependendo da especificidade do bem jurídico afetado, da extensão territorial abrangida e de outras circunstâncias consideradas relevantes, o juiz poderá especificar, em decisão fundamentada, a destinação da indenização e as providências a serem tomadas para a reconstituição dos bens lesados, podendo indicar a realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que se repita, dentre outras que beneficiem o bem jurídico prejudicado.

§ 2º. A decisão que especificar a destinação da indenização indicará, de modo claro e preciso, as medidas a serem tomadas pelo Conselho Gestor do Fundo, bem como um prazo razoável para que tais medidas sejam concretizadas.

§ 3º. Vencido o prazo fixado pelo juiz, o Conselho Gestor do Fundo apresentará relatório das atividades realizadas, facultada, conforme o caso, a solicitação de sua prorrogação, para completar as medidas determinadas na decisão judicial.

§ 4º. Aplica-se ao descumprimento injustificado dos parágrafos 2º. e 3º. o disposto no parágrafo 2º. do artigo 29.

## Capítulo VIII – Da liquidação e da execução

**Art. 26** Legitimação à liquidação e execução da sentença condenatória Decorridos 60 (sessenta) dias da passagem em julgado da sentença de procedência, sem que o autor da ação coletiva promova a liquidação ou execução coletiva, deverá fazê-lo o Ministério Público, quando se tratar de interesse público, facultada igual iniciativa, em todos os casos, aos demais legitimados.

**Art. 27** Execução definitiva e execução provisória A execução é definitiva quando passada em julgado a sentença; e provisória, na pendência dos recursos cabíveis.

§ 1º. A execução provisória corre por conta e risco do exeqüente, que responde pelos prejuízos causados ao executado, em caso de reforma da sentença recorrida.

§ 2º. A execução provisória não impede a prática de atos que importem em alienação do domínio ou levantamento do depósito em dinheiro.

§ 3º. A pedido do executado, o juiz pode suspender a execução provisória quando dela puder resultar lesão grave e de difícil reparação.

## Capítulo IX – Do cadastro nacional de processos coletivos e do Fundo de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos

**Art. 28** Cadastro nacional de processos coletivos O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o cadastro nacional de processos coletivos, com a finalidade de permitir que todos os órgãos do Poder Judiciário e todos os interessados tenham conhecimento da existência das ações coletivas, facilitando a sua publicidade e o exercício do direito de exclusão.

§ 1°. Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídas ações coletivas remeterão, no prazo de dez dias, cópia da petição inicial ao cadastro nacional de processos coletivos.

§ 2°. O Conselho Nacional de Justiça editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do cadastro nacional de processos coletivos, em especial a forma de comunicação pelos juízos quanto à existência das ações coletivas e aos atos processuais mais relevantes, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença e o trânsito em julgado; disciplinará, ainda, sobre os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e o acompanhamento daquelas por qualquer interessado.

**Art. 29** Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos O fundo será administrado por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, de que participarão necessariamente membros do Ministério Público, juízes e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados ou, não sendo possível, à realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que se repita, dentre outras que beneficiem o bem jurídico prejudicado.

§ 1º. Além da indenização oriunda de sentença condenatória, nos termos do disposto no caput do art. 25, constituem também receitas do Fundo o produto da arrecadação de multas judiciais e da indenização devida quando não for possível o cumprimento da obrigação pactuada em termo de ajustamento de conduta.

§ 2º. O representante legal do Fundo, considerado servidor público para efeitos legais, responderá por sua atuação nas esferas administrativa, penal e civil.

§ 3º. O Fundo será notificado da propositura de toda ação coletiva e da decisão final do processo.

§ 4º. O Fundo manterá e divulgará registros que especifiquem a origem e a destinação dos recursos e indicará a variedade dos bens jurídicos a serem tutelados e seu âmbito regional.

§ 5º. Semestralmente, o Fundo dará publicidade às suas demonstrações financeiras e atividades desenvolvidas.

## PARTE II – DAS AÇÕES COLETIVAS PARA A DEFESA DOS DIREITOS OU INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

**Art. 30** Da ação coletiva para a defesa dos direitos ou interesses individuais homogêneos Para a tutela dos interesses ou direitos individuais homogêneos, além dos requisitos indicados no art.8º. deste Código, é necessária a aferição da predominância das questões comuns sobre as individuais e da utilidade da tutela coletiva no caso concreto.

**Art. 31** Determinação dos interessados A determinação dos interessados poderá ocorrer no momento da liquidação ou execução do julgado, não havendo necessidade de a petição inicial estar acompanhada da relação dos membros do grupo, classe ou categoria. Conforme o caso, poderá o juiz determinar, ao réu ou a terceiro, a apresentação da relação e dados de pessoas que se enquadram no grupo, categoria ou classe.

**Art. 32** Citação e notificações Estando em termos a petição inicial, o juiz ordenará a citação do réu, a publicação de edital no órgão oficial e a comunicação dos interessados, titulares dos direitos ou interesses individuais homogêneos objeto da ação coletiva, para que possam exercer no prazo fixado seu direito de exclusão em relação ao processo coletivo, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social.

§ 1º. Não sendo fixado pelo juiz o prazo acima mencionado, o direito de exclusão poderá ser exercido até a publicação da sentença no processo coletivo.

§ 2º. A comunicação prevista no *caput* poderá ser feita pelo correio, por oficial de justiça, por edital ou por inserção em outro meio de comunicação ou informação, como contracheque, conta, fatura, extrato bancário e outros, sem obrigatoriedade de identificação nominal dos destinatários, que poderão ser caracterizados enquanto titulares dos mencionados interesses, fazendo-se referência à ação e às partes, bem como ao pedido e à causa de pedir, observado o critério da modicidade do custo.

**Art. 33** Relação entre ação coletiva e ações individuais O ajuizamento ou prosseguimento da ação individual versando sobre direito ou interesse que esteja sendo objeto de ação coletiva pressupõe a exclusão tempestiva e regular desta.

§ 1º. O ajuizamento da ação coletiva ensejará a suspensão, por trinta dias, a contar da ciência efetiva desta, dos processos individuais em tramitação que versem sobre direito ou interesse que esteja sendo objeto no processo coletivo.

§ 2º. Dentro do prazo previsto no parágrafo anterior, os autores das ações individuais poderão requerer, nos autos do processo individual, sob pena de extinção sem julgamento do mérito, que os efeitos das decisões proferidas na ação coletiva não lhes sejam aplicáveis, optando, assim, pelo prosseguimento do processo individual.

§ 3º. Os interessados que, quando da comunicação, não possuírem ação individual ajuizada e não desejarem ser alcançados pelos efeitos das decisões proferidas na ação coletiva poderão optar entre o requerimento de exclusão ou o ajuizamento da ação individual no prazo assinalado, hipótese que equivalerá à manifestação expressa de exclusão.

§ 4º. Não tendo o juiz deliberado acerca da forma de exclusão, esta ocorrerá mediante simples manifestação dirigida ao juiz do respectivo processo coletivo ou ao órgão incumbido de realizar a nível nacional o registro das ações coletivas, que poderão se utilizar eventualmente de sistema integrado de protocolo.

§ 5º. O requerimento de exclusão, devida e tempestivamente protocolizado, consistirá em documento indispensável para a propositura de ulterior demanda individual.

**Art. 34** Assistência Os titulares dos direitos ou interesses individuais homogêneos poderão intervir no processo como assistentes, sendo-lhes vedado discutir suas pretensões individuais no processo coletivo de conhecimento.

**Art. 35** Efeitos da transação As partes poderão transacionar, ressalvada aos membros do grupo, categoria ou classe a faculdade de se desvincularem da transação, dentro do prazo fixado pelo juiz.

Parágrafo único – Os titulares dos direitos ou interesses individuais homogêneos serão comunicados, nos termos do art. 32, para que possam exercer o seu direito de exclusão, em prazo não inferior a 60 (sessenta) dias.

**Art. 36** Sentença condenatória Sempre que possível, em caso de procedência do pedido, o juiz fixará na sentença do processo coletivo o valor da indenização individual devida a cada membro do grupo, categoria ou classe.

§ 1º. Quando o valor dos danos sofridos pelos membros do grupo, categoria ou classe for uniforme, prevalentemente uniforme ou puder ser reduzido a uma fórmula matemática, a sentença coletiva indicará o valor ou a fórmula do cálculo da indenização individual.

§ 2º. Não sendo possível a prolação de sentença coletiva líquida, a condenação poderá ser genérica, fixando a responsabilidade do demandado pelos danos causados e o dever de indenizar.

**Art. 37** Competência para a liquidação e a execução É competente para a liquidação e a execução o juízo:

I – da ação condenatória, quando coletiva a liquidação ou a execução;

II – do domicílio do demandado ou do demandante individual, no caso de liquidação ou execução individual.

**Art. 38** Liquidação e execução coletivas Sempre que possível, a liquidação e a execução serão coletivas, sendo promovidas pelos legitimados à ação coletiva.

**Art. 39** Pagamento Quando a execução for coletiva, os valores destinados ao pagamento das indenizações individuais serão depositados em instituição bancária oficial, abrindo-se conta remunerada e individualizada para cada beneficiário; os respectivos saques, sem expedição de alvará, reger-se-ão pelas normas aplicáveis aos depósitos bancários e estarão sujeitos à retenção de imposto de renda na fonte, nos termos da lei.

**Art. 40** Liquidação e execução individuais Quando não for possível a liquidação coletiva, a fixação dos danos e respectiva execução poderão ser promovidas individualmente.

§ 1º. Na liquidação de sentença, caberá ao liquidante provar, tão só, o dano pessoal, o nexo de causalidade e o montante da indenização.

§ 2º. Decorrido o prazo de um ano sem que tenha sido promovido um número de liquidações individuais compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados

coletivos promover a liquidação e a execução coletiva da indenização devida pelos danos causados, hipótese em que:

I – O prazo previsto neste parágrafo prevalece sobre os prazos prescricionais aplicáveis à execução da sentença;

II – O valor da indenização será fixado de acordo com o dano globalmente causado, que será demonstrado por todas as provas admitidas em direito. Sendo a produção de provas difícil ou impossível, em razão da extensão do dano ou de sua complexidade, o valor da indenização será fixado por arbitramento;

III – Quando não for possível a identificação dos interessados, o produto da indenização reverterá para o Fundo dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos.

**Art. 41** Concurso de créditos Em caso de concurso de créditos decorrentes de condenação de que trata o artigo 25 e de indenizações pelos prejuízos individuais resultantes do mesmo evento danoso, estes terão preferência no pagamento.

Parágrafo único – Para efeito do disposto neste artigo, a destinação da importância recolhida ao Fundo ficará sustada enquanto pendentes de decisão de segundo grau as ações de indenização pelos danos individuais, salvo na hipótese de o patrimônio do devedor ser manifestamente suficiente para responder pela integralidade das dívidas.

## PARTE III – DA AÇÃO COLETIVA PASSIVA

**Art. 42** Ação contra o grupo, categoria ou classe Qualquer espécie de ação pode ser proposta contra uma coletividade organizada ou que tenha representante adequado, nos termos do parágrafo 1º. do artigo 8º, e desde que o bem jurídico a ser tutelado seja transindividual (art. 2º.) e se revista de interesse social.

**Art. 43** Coisa julgada passiva A coisa julgada atuará *erga omnes*, vinculando os membros do grupo, categoria ou classe.

**Art. 44** Aplicação complementar à ação coletiva passiva Aplica-se complementarmente à ação coletiva passiva o disposto neste código quanto à ação coletiva ativa, no que não for incompatível.

## PARTE IV – PROCEDIMENTOS ESPECIAIS

### Capítulo I – Do mandado de segurança coletivo

**Art. 45** Cabimento Conceder-se-á mandado de segurança coletivo, nos termos dos incisos LXIX e LXX do artigo 5º. da Constituição Federal, para proteger direito líquido e certo relativo a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 2º.).

**Art. 46** Disposições aplicáveis Aplica-se ao mandado de segurança coletivo o disposto neste código, inclusive no tocante às custas e honorários (art. 16), e na lei 1533/51, no que não for incompatível.

## Capítulo II – Do mandado de injunção coletivo

**Art. 47** Cabimento Conceder-se-á mandado de injunção coletivo sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania, à cidadania, relativamente a direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

**Art. 48** Competência É competente para processar e julgar o mandado de injunção coletivo:

I - o Supremo Tribunal Federal, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Mesa de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo Único – Compete também ao Supremo Tribunal Federal julgar, em recurso ordinário, o mandado de injunção decidido em única ou última instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão.

II - o Superior Tribunal de Justiça, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal.

III - O Tribunal de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de Governador, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas local, do próprio Tribunal de Justiça, de órgão, entidade ou autoridades estadual ou distrital, da administração direta ou indireta.

**Art. 49** Legitimação passiva O mandado de injunção coletivo será impetrado, em litisconsórcio obrigatório, em face da autoridade ou órgão público competente para a edição da norma regulamentadora; e ainda da pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que, por inexistência de norma regulamentadora, impossibilite o exercício dos direitos e liberdades constitucionais relativos a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

**Art. 50** Edição superveniente da norma regulamentadora Se a norma regulamentadora for editada no curso do mandado de injunção coletivo, o órgão jurisdicional apurará acerca da existência ainda de matéria não regulada, referente a efeitos pretéritos do dispositivo constitucional tardiamente regulado, prosseguindo, se for a hipótese, para julgamento da parte remanescente.

§ 1º Dispondo a norma regulamentadora editada no curso do mandado de injunção coletivo inclusive quanto ao período em que se verificara a omissão legislativa constitucionalmente relevante, o processo será extinto sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI do Código de Processo Civil, ficando o autor coletivo dispensando do pagamento de custas, despesas e honorários advocatícios.

§ 2º A norma regulamentadora, editada após o ajuizamento do mandado de injunção coletivo, respeitará os efeitos de eventual decisão judicial provisória ou definitiva proferida, mas será aplicada às projeções futuras da relação jurídica objeto de apreciação jurisdicional.

**Art. 51** Sentença A sentença que conceder o mandado de injunção coletivo:

I – comunicará a caracterização da mora legislativa constitucionalmente qualificada ao Poder competente, para a adoção, no prazo que fixar, das providências necessárias;

II – formulará, com base na equidade, a norma regulamentadora e, no mesmo julgamento, a aplicará ao caso concreto, determinando as obrigações a serem cumpridas pelo legitimado passivo para o efetivo exercício das liberdades e prerrogativas constitucionais dos integrantes do grupo, categoria ou classe.

§ 1º A parcela do dispositivo que se revista do conteúdo previsto no inciso II se prolata sob condição suspensiva, a saber, transcurso *in albis* do prazo assinalado a teor do inciso I, para superação da omissão legislativa constitucionalmente relevante reconhecida como havida.

§ 2º Na sentença, o juiz poderá fixar multa diária para o réu que incida, eventualmente, em descumprimento da norma regulamentadora aplicada ao caso concreto, independentemente do pedido do autor.

**Art. 52** Disposições aplicáveis Aplica-se ao mandado de injunção coletivo o disposto neste código, inclusive no tocante às custas e honorários (art. 16), quando compatível.

## Capítulo III – Da ação popular

**Art. 53** Disposições aplicáveis Aplica-se à ação popular o disposto na lei 4717/65, bem como o previsto neste código, no que for compatível.

## Capítulo IV – Da ação de improbidade administrativa

**Art. 54** Disposições aplicáveis Aplica-se à ação de improbidade administrativa o disposto na lei 8429/92, bem como o previsto neste código, no que for compatível.

# PARTE V – DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 55** Princípios de interpretação Este código será interpretado de forma aberta e flexível, compatível com a tutela coletiva dos interesses e direitos de que trata.

**Art. 56** Aplicação subsidiária do Código de Processo Civil Aplicam-se subsidiariamente às ações coletivas, no que não forem incompatíveis, as disposições do Código de Processo Civil.

**Art. 57** Nova redação Dê-se nova redação aos artigos de leis abaixo indicados:

a) o inciso VIII do artigo 6º. da lei 8078/90 passa a ter a seguinte redação:

art. 6º. inciso VIII – a facilitação da defesa dos seus direitos, incumbindo o ônus da prova à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração.

b) o artigo 80 da lei 10741/2003 passa a ter a seguinte redação:

art. 80 – as ações individuais movidas pelo idoso poderão ser propostas no foro do seu domicílio.

**Art. 58** Revogação Revogam-se a Lei 7347, de 24 de julho de 1985; os artigos 81 a 104 da Lei 8078/90, de 11 de setembro de 1990; o parágrafo 3º do artigo 5º da Lei 4717, de 29 de junho de 1965; os artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei 7853, de 24 de outubro de 1989; o artigo 3º da Lei 7913, de 7 de dezembro de 1989; os artigos 210, 211, 212, 213, 215, 217, 218, 219, 222, 223 e 224 da Lei 8069, de 13 de junho de 1990; o artigo 2ºA da Lei 9494, de 10 de setembro de 1997; e os artigos 81, 82, 83, 85, 91, 92 e 93 da Lei 10741, de 1º de outubro de 2003.

**Art. 59** Instalação dos órgãos especializados A União, no prazo de um ano, a contar da publicação deste código, e os Estados criarão e instalarão órgãos especializados, em primeira e segunda instância, para o processamento e julgamento de ações coletivas.

**Art. 60** Vigência Este código entrará em vigor dentro de um ano a contar de sua publicação.

Agosto de 2005.

# ANEXO 5

PROJETO DE LEI N. 5.139/2009

DISCIPLINA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS OU INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

PROJETO DE LEI

Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

## CAPÍTULO I
## DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei as ações civis públicas destinadas à proteção:

I - do meio ambiente, da saúde, da educação, do trabalho, do desporto, da segurança pública, dos transportes coletivos, da assistência jurídica integral e da prestação de serviços públicos;

II - do consumidor, do idoso, da infância e juventude e das pessoas portadoras de deficiência;

III - da ordem social, econômica, urbanística, financeira, da economia popular, da livre concorrência, do patrimônio público e do erário;

IV - dos bens e direitos de valor artístico, cultural, estético, histórico, turístico e paisagístico; e

V - de outros interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

§ 1º Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, concessão, revisão ou reajuste de benefícios previdenciários ou assistenciais, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

§ 2º Aplicam-se as disposições desta Lei às ações coletivas destinadas à proteção de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Art. 2º A tutela coletiva abrange os interesses ou direitos:

I - difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato;

II - coletivos em sentido estrito, assim entendidos 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; e

III - individuais homogêneos, assim entendidos aqueles decorrentes de origem comum, de fato ou de direito, que recomendem tutela conjunta a ser aferida por critérios como facilitação do acesso à Justiça, economia processual, preservação da isonomia processual, segurança jurídica ou dificuldade na formação do litisconsórcio.

§ 1º A tutela dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos presume-se de relevância social, política, econômica ou jurídica.

§ 2º A análise da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo poderá ser arguida incidentalmente, como questão prejudicial, pela via do controle difuso.

## CAPÍTULO II
## DOS PRINCÍPIOS DA TUTELA COLETIVA

Art. 3º O processo civil coletivo rege-se pelos seguintes princípios:

I - amplo acesso à justiça e participação social;

II - duração razoável do processo, com prioridade no seu processamento em todas as instâncias;

III - isonomia, economia processual, flexibilidade procedimental e máxima eficácia;

IV - tutela coletiva adequada, com efetiva precaução, prevenção e reparação dos danos materiais e morais, individuais e coletivos, bem como punição pelo enriquecimento ilícito;

V - motivação específica de todas as decisões judiciais, notadamente quanto aos conceitos indeterminados;

VI - publicidade e divulgação ampla dos atos processuais que interessem à comunidade;

VII - dever de colaboração de todos, inclusive pessoas jurídicas públicas e privadas, na produção das provas, no cumprimento das decisões judiciais e na efetividade da tutela coletiva;

VIII - exigência permanente de boa-fé, lealdade e responsabilidade das partes, dos procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo; e

IX - preferência da execução coletiva.

## CAPÍTULO III
## DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS E DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO COLETIVA

Art. 4º É competente para a causa o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano ou o ilícito, aplicando-se as regras da prevenção e da competência absoluta.

§ 1º Se a extensão do dano atingir a área da capital do Estado, será esta a competente; se também atingir a área do Distrito Federal será este o competente, concorrentemente com os foros das capitais atingidas.

§ 2º A extensão do dano será aferida, em princípio, conforme indicado na petição inicial.

§ 3º Havendo, no foro competente, juízos especializados em razão da matéria e juízos especializados em ações coletivas, aqueles prevalecerão sobre estes.

Art. 5º A distribuição de uma ação coletiva induzirá litispendência para as demais ações coletivas que tenham o mesmo pedido, causa de pedir e interessados e prevenirá a competência do juízo para todas as demais ações coletivas posteriormente intentadas que possuam a

mesma causa de pedir ou o mesmo objeto, ainda que diferentes os legitimados coletivos, quando houver:

I - conexão, pela identidade de pedido ou causa de pedir, ainda que diferentes os legitimados;

II - conexão probatória; ou

III - continência, pela identidade de interessados e causa de pedir, quando o pedido de uma das ações for mais abrangente do que o das demais.

§ 1º Na análise da identidade da causa de pedir e do objeto, será preponderantemente considerado o bem jurídico a ser protegido.

§ 2º Na hipótese de litispendência, conexão ou continência entre ações coletivas que digam respeito ao mesmo bem jurídico, a reunião dos processos poderá ocorrer até o julgamento em primeiro grau.

§ 3º Iniciada a instrução, a reunião dos processos somente poderá ser determinada se não houver prejuízo para a duração razoável do processo.

Art. 6º São legitimados concorrentemente para propor a ação coletiva:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, bem como seus órgãos despersonalizados que tenham como finalidades institucionais a defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos;

IV - a Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive as suas seções e subseções;

V - as entidades sindicais e de fiscalização do exercício das profissões, restritas à defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos ligados à categoria;

VI - os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas ou nas Câmaras Municipais, conforme o âmbito do objeto da demanda, a ser verificado quando do ajuizamento da ação; e

VII - as associações civis e as fundações de direito privado legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, para a defesa de interesses ou direitos relacionados com seus fins institucionais, dispensadas a autorização assemblear ou pessoal e a apresentação do rol nominal dos associados ou membros.

§ 1º O juiz poderá dispensar o requisito da pré-constituição de um ano das associações civis e das fundações de direito privado quando haja manifesto interesse social evidenciado pelas características do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 2º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da ordem jurídica.

§ 3º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os legitimados, inclusive entre os ramos do Ministério Público e da Defensoria Pública.

§ 4º As pessoas jurídicas de direito público, cujos atos sejam objeto de impugnação, poderão abster-se de contestar o pedido, ou atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

Art. 7º É vedada a intervenção de terceiros nas ações coletivas, ressalvada a possibilidade de qualquer legitimado coletivo habilitar-se como assistente litisconsorcial em qualquer dos pólos da demanda.

§ 1º A apreciação do pedido de assistência far-se-á em autos apartados, sem suspensão do feito, salvo quando implicar deslocamento de competência, recebendo o interveniente o processo no estado em que se encontre.

§ 2° O juiz rejeitará liminarmente o pedido de habilitação como assistente do membro do grupo, na ação em defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, quando o interessado não demonstrar, de plano, razões de fato ou de direito que assegurem utilidade à tutela coletiva e justifiquem a sua intervenção, podendo o juiz limitar o número de assistentes, quando este comprometer o bom andamento e a duração razoável do processo.

§ 3º As pretensões individuais, na fase de conhecimento do processo coletivo, somente poderão ser discutidas e decididas de modo coletivo, facultando-se o agrupamento em subclasses ou grupos.

Art. 8º Ocorrendo desistência infundada, abandono da ação coletiva ou não interposição do recurso de apelação, no caso de sentença de extinção do processo ou de improcedência do pedido, serão intimados pessoalmente o Ministério Público e, quando for o caso, a Defensoria Pública, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social, podendo qualquer legitimado assumir a titularidade, no prazo de quinze dias.

Art. 9º Não haverá extinção do processo coletivo, por ausência das condições da ação ou pressupostos processuais, sem que seja dada oportunidade de correção do vício em qualquer tempo ou grau de jurisdição ordinária ou extraordinária, inclusive com a substituição do autor coletivo, quando serão intimados pessoalmente o Ministério Público e, quando for o caso, a Defensoria Pública, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social, podendo qualquer legitimado adotar as providências cabíveis, em prazo razoável, a ser fixado pelo juiz.

## CAPÍTULO IV
## DO PROCEDIMENTO

Art. 10. A ação coletiva de conhecimento seguirá o rito ordinário estabelecido na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, obedecidas as modificações previstas nesta Lei.

§ 1º Até o momento da prolação da sentença, o juiz poderá adequar as fases e atos processuais às especificidades do conflito, de modo a conferir maior efetividade à tutela do bem jurídico coletivo, garantido o contraditório e a ampla defesa.

§ 2º A inicial deverá ser instruída com comprovante de consulta ao cadastro nacional de processos coletivos, de que trata o **caput** do art. 53 desta Lei, sobre a inexistência de ação coletiva que verse sobre bem jurídico correspondente.

§ 3º Incumbe à serventia judicial verificar a informação constante da consulta, certificando nos autos antes da conclusão ao juiz.

Art. 11. Nas ações coletivas, para instruir a inicial o interessado poderá requerer de qualquer pessoa, física ou jurídica, indicando a finalidade, as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de quinze dias.

§ 1º Não fornecidas as certidões e informações referidas no **caput**, poderá a parte propor a ação desacompanhada destas, facultado ao juiz, após apreciar os motivos do não fornecimento, requisitá-las.

§ 2º A recusa, o retardamento ou a omissão, injustificados, de dados técnicos ou informações indispensáveis à propositura da ação coletiva, quando requisitados pelo juiz, implicará o pagamento de multa de dez a cem salários mínimos.

Art. 12. Sendo inestimável o valor dos direitos ou danos coletivos, o valor da causa será indicado pelo autor, segundo critério de razoabilidade, com a fixação em definitivo pelo juiz em saneamento ou na sentença.

Art. 13. Estando em termos a petição inicial, o juiz ordenará a citação do réu e, em se tratando de interesses ou direitos individuais homogêneos, a intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como a comunicação dos interessados, titulares dos respectivos interesses ou direitos objeto da ação coletiva, para que possam exercer, até a publicação da sentença, o seu direito de exclusão em relação ao processo coletivo, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social.

Parágrafo único. A comunicação dos membros do grupo, prevista no **caput**, poderá ser feita pelo correio, inclusive eletrônico, por oficial de justiça ou por inserção em outro meio de comunicação ou informação, como contracheque, conta, fatura, extrato bancário e outros, sem obrigatoriedade de identificação nominal dos destinatários, que poderão ser caracterizados enquanto titulares dos mencionados interesses ou direitos, fazendo-se referência à ação, às partes, ao pedido e à causa de pedir, observado o critério da modicidade do custo.

Art. 14. O juiz fixará o prazo para a resposta nas ações coletivas, que não poderá ser inferior a quinze ou superior a sessenta dias, atendendo à complexidade da causa ou ao número de litigantes.

Parágrafo único. À Fazenda Pública aplicam-se os prazos previstos na Lei nº 5.869, de 1973 – Código de Processo Civil.

Art. 15. A citação válida nas ações coletivas interrompe o prazo de prescrição das pretensões individuais direta ou indiretamente relacionadas com a controvérsia, desde a distribuição até o final do processo coletivo, ainda que haja extinção do processo sem resolução do mérito.

Art. 16. Nas ações coletivas, a requerimento do autor, até o momento da prolação da sentença, o juiz poderá permitir a alteração do pedido ou da causa de pedir, desde que realizada de boa-fé e que não importe em prejuízo para a parte contrária, devendo ser preservado o contraditório, mediante possibilidade de manifestação do réu no prazo mínimo de quinze dias, facultada prova complementar.

Art. 17. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, o juiz poderá, independentemente de pedido do autor, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida.

§ 1º Atendidos os requisitos do **caput**, a tutela poderá ser antecipada sem audiência da parte contrária, em medida liminar ou após justificação prévia.

§ 2º A tutela antecipada também poderá ser concedida após a resposta do réu, durante ou depois da instrução probatória, se o juiz se convencer de que há abuso do direito de defesa, manifesto propósito protelatório ou quando houver parcela incontroversa do pedido.

§ 3º A multa cominada liminarmente será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento e poderá ser exigida de forma imediata, em autos apartados, por meio de execução definitiva.

Art. 18. Se não houver necessidade de audiência de instrução e julgamento, de acordo com a natureza do pedido e as provas documentais apresentadas pelas partes ou requisitadas pelo juiz, observado o contraditório, simultâneo ou sucessivo, a lide será julgada imediatamente.

Art. 19. Não sendo o caso de julgamento antecipado, encerrada a fase postulatória, o juiz designará audiência preliminar, à qual comparecerão as partes ou seus procuradores, habilitados a transigir.

§ 1º O juiz ouvirá as partes sobre os motivos e fundamentos da demanda e tentará a conciliação, sem prejuízo de outras formas adequadas de solução do conflito, como a mediação, a arbitragem e a avaliação neutra de terceiro, observada a natureza disponível do direito em discussão.

§ 2º A avaliação neutra de terceiro, de confiança das partes, obtida no prazo fixado pelo juiz, é sigilosa, inclusive para este, e não vinculante para as partes, tendo por finalidade exclusiva orientá-las na tentativa de composição amigável do conflito.

§ 3º Quando indisponível o bem jurídico coletivo, as partes poderão transigir sobre o modo de cumprimento da obrigação.

§ 4º Obtida a transação, será ela homologada por sentença, que constituirá título executivo judicial.

Art. 20. Não obtida a conciliação ou quando, por qualquer motivo, não for utilizado outro meio de solução do conflito, o juiz, fundamentadamente:

I - decidirá se o processo tem condições de prosseguir na forma coletiva;

II - poderá separar os pedidos em ações coletivas distintas, voltadas à tutela dos interesses ou direitos difusos e coletivos, de um lado, e dos individuais homogêneos, do outro, desde que a separação represente economia processual ou facilite a condução do processo;

III - fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas;

IV - distribuirá a responsabilidade pela produção da prova, levando em conta os conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos detidos pelas partes ou segundo a maior facilidade em sua demonstração;

V - poderá ainda distribuir essa responsabilidade segundo os critérios previamente ajustados pelas partes, desde que esse acordo não torne excessivamente difícil a defesa do direito de uma delas;

VI - poderá, a todo momento, rever o critério de distribuição da responsabilidade da produção da prova, diante de fatos novos, observado o contraditório e a ampla defesa;

VII - esclarecerá as partes sobre a distribuição do ônus da prova; e

VIII - poderá determinar de ofício a produção de provas, observado o contraditório.

Art. 21. Em sendo necessária a realização de prova pericial requerida pelo legitimado ou determinada de ofício, o juiz nomeará perito.

Parágrafo único. Não havendo servidor do Poder Judiciário apto a desempenhar a função pericial, competirá a este Poder remunerar o trabalho do perito, após a devida requisição judicial.

Art. 22. Em qualquer tempo e grau do procedimento, o juiz ou tribunal poderá submeter a questão objeto da ação coletiva a audiências públicas, ouvindo especialistas no assunto e membros da sociedade, de modo a garantir a mais ampla participação social possível e a adequada cognição judicial.

## CAPÍTULO V
## DAS TÉCNICAS DE TUTELA COLETIVA

Art. 23. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações e provimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Art. 24. Na ação que tenha por objeto a imposição de conduta de fazer, não fazer, ou de entregar coisa, o juiz determinará a prestação ou a abstenção devida, bem como a cessação da atividade nociva, em prazo razoável, sob pena de cominação de multa e de outras medidas indutivas, coercitivas e sub-rogatórias, independentemente de requerimento do autor.

§ 1º A conversão em perdas e danos somente será admissível se inviável a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente e, no caso de interesses ou direitos coletivos ou individuais homogêneos, se houver interesse do grupo titular do direito.

§ 2º A indenização por perdas e danos far-se-á sem prejuízo da multa, quando cabível.

Art. 25. Na ação reparatória dos danos provocados ao bem indivisivelmente considerado, sempre que possível e independentemente de pedido do autor, a condenação consistirá na prestação de obrigações específicas, destinadas à reconstituição do bem, mitigação e compensação do dano sofrido.

Parágrafo único. Dependendo das características dos bens jurídicos afetados, da extensão territorial abrangida e de outras circunstâncias, o juiz poderá determinar, em decisão fundamentada e independentemente do pedido do autor, as providências a serem tomadas para a reconstituição dos bens lesados, podendo indicar, entre outras, a realização de atividades tendentes a minimizar a lesão ou a evitar que se repita.

Art. 26. Na ação que tenha por objeto a condenação ao pagamento de quantia em dinheiro, deverá o juiz, sempre que possível, em se tratando de valores a serem individualmente pagos aos prejudicados ou de valores devidos coletivamente, impor a satisfação desta prestação de ofício e independentemente de execução, valendo-se da imposição de multa e de outras medidas indutivas, coercitivas e sub-rogatórias.

Art. 27. Em razão da gravidade do dano coletivo e da relevância do bem jurídico tutelado e havendo fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ainda que tenha havido o depósito das multas e prestação de caução, poderá o juiz determinar a adoção imediata, no todo ou em parte, das providências contidas no compromisso de ajustamento de conduta ou na sentença.

§ 1º Quando a execução envolver parcelas ou prestações individuais, sempre que possível o juiz determinará ao réu que promova dentro do prazo fixado o pagamento do valor da dívida, sob pena de multa e de outras medidas indutivas, coercitivas e sub-rogatórias, independentemente de habilitação judicial dos interessados.

§ 2º Para fiscalizar os atos de liquidação e cumprimento da sentença do processo coletivo, poderá o juiz nomear pessoa qualificada, que terá acesso irrestrito ao banco de dados e à documentação necessária ao desempenho da função.

§ 3º Na sentença condenatória à reparação pelos danos individualmente sofridos, sempre que possível, o juiz fixará o valor da indenização individual devida a cada membro do grupo ou um valor mínimo para a reparação do dano.

§ 4º Quando o valor dos danos individuais sofridos pelos membros do grupo forem uniformes, prevalecentemente uniformes ou puderem ser reduzidos a uma fórmula matemática, a sentença do processo coletivo indicará esses valores, ou a fórmula de cálculo da indenização individual e determinará que o réu promova, no prazo que fixar, o pagamento do valor respectivo a cada um dos membros do grupo.

§ 5º O membro do grupo que divergir quanto ao valor da indenização individual ou à fórmula para seu cálculo, estabelecidos na liquidação da sentença do processo coletivo, poderá propor ação individual de liquidação, no prazo de um ano, contado do trânsito em julgado da sentença proferida no processo coletivo.

§ 6º Se for no interesse do grupo titular do direito, as partes poderão transacionar, após a oitiva do Ministério Público, ressalvada aos membros do grupo, categoria ou classe a faculdade de não concordar com a transação, propondo nesse caso ação individual no prazo de um ano, contado da efetiva comunicação do trânsito em julgado da sentença homologatória, observado o disposto no parágrafo único do art. 13.

Art. 28. O juiz poderá impor multa ao órgão, entidade ou pessoa jurídica de direito público ou privado responsável pelo cumprimento da decisão que impôs a obrigação, observados a necessidade de intimação e o contraditório prévio.

Art. 29. Não sendo possível a prolação de sentença condenatória líquida, a condenação poderá ser genérica, fixando a responsabilidade do demandado pelos danos causados e o dever de indenizar.

Art. 30. O juiz poderá, observado o contraditório, desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento dos interesses tratados nesta Lei, houver abuso de direito, excesso de poder, exercício abusivo do dever, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social, bem como falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica, provocados por má administração.

§ 1º A pedido da parte interessada, o juiz determinará que a efetivação da responsabilidade da pessoa jurídica recaia sobre o acionista controlador, o sócio majoritário, os sócios-gerentes, os administradores societários, as sociedades que a integram, no caso de grupo societário, ou outros responsáveis que exerçam de fato a administração da empresa.

§ 2º A desconsideração da personalidade jurídica poderá ser efetivada em qualquer tempo ou grau de jurisdição, inclusive nas fases de liquidação e execução.

§ 3º Se o réu houver sido declarado falido, o administrador judicial será intimado a informar a existência de seguro de responsabilidade, facultando-se, em caso afirmativo, o

ajuizamento de ação de indenização diretamente contra o segurador, vedada a denunciação da lide ao Instituto de Resseguros do Brasil e dispensado o litisconsórcio obrigatório com este.

## CAPÍTULO VI
## DOS RECURSOS, DA COISA JULGADA COLETIVA E DA RELAÇÃO ENTRE DEMANDAS COLETIVAS E INDIVIDUAIS

Art. 31. Os recursos interpostos nas ações coletivas serão recebidos no efeito meramente devolutivo, salvo quando sua fundamentação for relevante e da decisão puder resultar lesão grave e de difícil reparação, hipótese em que o juiz, a requerimento do interessado, ponderando os valores em questão, poderá atribuir-lhe o efeito suspensivo.

Art. 32. A sentença no processo coletivo fará coisa julgada **erga omnes**, independentemente da competência territorial do órgão prolator ou do domicílio dos interessados.

Art. 33. Se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá ajuizar outra ação coletiva, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 34. Os efeitos da coisa julgada coletiva na tutela de direitos individuais homogêneos não prejudicarão os direitos individuais dos integrantes do grupo, categoria ou classe, que poderão propor ações individuais em sua tutela.

§ 1º Não serão admitidas novas demandas individuais relacionadas com interesses ou direitos individuais homogêneos, quando em ação coletiva houver julgamento de improcedência em matéria exclusivamente de direito, sendo extintos os processos individuais anteriormente ajuizados.

§ 2º Quando a matéria decidida em ação coletiva for de fato e de direito, aplica-se à questão de direito o disposto no § 1º e à questão de fato o previsto no **caput** e no § 6º do art. 37.

§ 3º Os membros do grupo que não tiverem sido devidamente comunicados do ajuizamento da ação coletiva, ou que tenham exercido tempestivamente o direito à exclusão, não serão afetados pelos efeitos da coisa julgada previstos nos §§ 1º e 2º.

§ 4º A alegação de falta de comunicação prevista no § 3º incumbe ao membro do grupo, mas o demandado da ação coletiva terá o ônus de comprovar a comunicação.

Art. 35. No caso de extinção dos processos individuais como efeito da decisão prolatada em ações coletivas, não haverá condenação ao pagamento de novas despesas processuais, custas e honorários, salvo a atuação de má-fé do demandante.

Art. 36. Nas ações coletivas que tenham por objeto interesses ou direitos difusos ou coletivos, as vítimas e seus sucessores poderão proceder à liquidação e ao cumprimento da sentença, quando procedente o pedido.

Parágrafo único. Aplica-se a regra do **caput** à sentença penal condenatória.

Art. 37. O ajuizamento de ações coletivas não induz litispendência para as ações individuais que tenham objeto correspondente, mas haverá a suspensão destas, até o julgamento da demanda coletiva em primeiro grau de jurisdição.

§ 1º Durante o período de suspensão, poderá o juiz perante o qual foi ajuizada a demanda individual, conceder medidas de urgência.

§ 2º Cabe ao réu, na ação individual, informar o juízo sobre a existência de demanda coletiva que verse sobre idêntico bem jurídico, sob pena de, não o fazendo, o autor individual

beneficiar-se da coisa julgada coletiva mesmo no caso de o pedido da ação individual ser improcedente, desde que a improcedência esteja fundada em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 3º A ação individual somente poderá ter prosseguimento, a pedido do autor, se demonstrada a existência de graves prejuízos decorrentes da suspensão, caso em que não se beneficiará do resultado da demanda coletiva.

§ 4º A suspensão do processo individual perdurará até a prolação da sentença da ação coletiva, facultado ao autor, no caso de procedência desta e decorrido o prazo concedido ao réu para cumprimento da sentença, requerer a conversão da ação individual em liquidação provisória ou em cumprimento provisório da sentença do processo coletivo, para apuração ou recebimento do valor ou pretensão a que faz jus.

§ 5º No prazo de noventa dias contado do trânsito em julgado da sentença proferida no processo coletivo, a ação individual suspensa será extinta, salvo se postulada a sua conversão em liquidação ou cumprimento de sentença do processo coletivo.

§ 6º Em caso de julgamento de improcedência do pedido em ação coletiva de tutela de direitos ou interesses individuais homogêneos, por insuficiência de provas, a ação individual será extinta, salvo se for requerido o prosseguimento no prazo de trinta dias contado da intimação do trânsito em julgado da sentença proferida no processo coletivo.

Art. 38. Na hipótese de sentença de improcedência, havendo suficiência de provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar ação revisional, com idêntico fundamento, no prazo de um ano contado do conhecimento geral da descoberta de prova técnica nova, superveniente, que não poderia ser produzida no processo, desde que idônea para mudar seu resultado.

§ 1º A faculdade prevista no **caput**, nas mesmas condições, fica assegurada ao demandado da ação coletiva com pedido julgado procedente, caso em que a decisão terá efeitos **ex nunc**.

§ 2º Para a admissibilidade da ação prevista no § 1º, deverá o autor depositar valor a ser arbitrado pelo juiz, que não será inferior a dez por cento do conteúdo econômico da demanda.

Art. 39. A ação rescisória objetivando desconstituir sentença ou acórdão de ação coletiva, cujo pedido tenha sido julgado procedente, deverá ser ajuizada em face do legitimado coletivo que tenha ocupado o pólo ativo originariamente, podendo os demais co-legitimados atuar como assistentes.

Parágrafo único. No caso de ausência de resposta, deverá o Ministério Público, quando legitimado, ocupar o pólo passivo, renovando-se-lhe o prazo para responder.

## CAPÍTULO VII
## DA LIQUIDAÇÃO, EXECUÇÃO E CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DO PROCESSO COLETIVO

Art. 40. É competente para a liquidação e execução coletiva o juízo da ação de conhecimento ou o foro do local onde se encontrem bens sujeitos à expropriação ou do domicílio do executado.

Parágrafo único. Sempre que possível, a liquidação e a execução serão coletivas, sendo promovidas por qualquer dos legitimados à ação coletiva, pelas vítimas ou por seus sucessores.

Art. 41. É competente para a liquidação e execução individual o foro do processo de conhecimento, do domicílio do autor da liquidação ou da execução, ou do local onde se encontrem bens sujeitos à expropriação, não havendo prevenção do juízo da ação coletiva originária.

§ 1º Quando a competência para a liquidação não for do juízo da fase de conhecimento, o executado será intimado, na pessoa do seu procurador, seguindo a execução o procedimento do art. 475-A e seguintes da Lei nº 5.869, de 1973 – Código de Processo Civil.

§ 2º Na hipótese do § 1º, o executado será intimado para a execução após a penhora.

Art. 42. Na liquidação da sentença condenatória à reparação dos danos individualmente sofridos, deverão ser provados, tão só, o dano pessoal, o nexo de causalidade e o montante da indenização.

Art. 43. A liquidação da sentença poderá ser dispensada quando a apuração do dano pessoal, do nexo de causalidade e do montante da indenização depender exclusivamente de prova documental, hipótese em que o pedido de execução por quantia certa será acompanhado dos documentos comprobatórios e da memória do cálculo.

Art. 44. Os valores destinados ao pagamento das indenizações individuais serão depositados, preferencialmente, em instituição bancária oficial, abrindo-se conta remunerada e individualizada para cada beneficiário, regendo-se os respectivos saques pelas normas aplicáveis aos depósitos bancários.

Parágrafo único. Será determinado ao réu, além da ampla divulgação nos meios de comunicação, a comprovação da realização dos depósitos individuais e a notificação aos beneficiários com endereço conhecido.

Art. 45. Em caso de sentença condenatória genérica de danos sofridos por sujeitos indeterminados, decorrido o prazo prescricional das pretensões individuais, poderão os legitimados coletivos, em função da não habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano ou do locupletamento indevido do réu, promover a liquidação e execução da indenização pelos danos globalmente sofridos pelos membros do grupo, sem prejuízo do correspondente ao enriquecimento ilícito do réu.

Parágrafo único. No caso de concurso de créditos decorrentes de ações em defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, a preferência com relação ao pagamento será decidida pelo juiz, aplicando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Art. 46. Havendo condenação em pecúnia, inclusive decorrente de dano moral coletivo, originária de ação relacionada com interesses ou direitos difusos e coletivos, a quantia será depositada em juízo, devendo ser aplicada na recuperação específica dos bens lesados ou em favor da comunidade afetada.

§ 1º O legitimado coletivo, com a fiscalização do Ministério Público, deverá adotar as providências para a utilização do valor depositado judicialmente, inclusive podendo postular a contratação de terceiros ou o auxílio do Poder Público do local onde ocorreu o dano.

§ 2º Na definição da aplicação da verba referida no **caput**, serão ouvidos em audiência pública, sempre que possível, os membros da comunidade afetada.

## CAPÍTULO VIII
## DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E DO INQUÉRITO CIVIL

Art. 47. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante a fixação de deveres e obrigações, com as respectivas multas devidas no caso do descumprimento.

Art. 48. O valor da cominação pecuniária deverá ser suficiente e necessário para coibir o descumprimento da medida pactuada.

Parágrafo único. A cominação poderá ser executada imediatamente, sem prejuízo da execução específica.

Art. 49. O compromisso de ajustamento de conduta terá natureza jurídica de transação, com eficácia de título executivo extrajudicial, sem prejuízo da possibilidade da sua homologação judicial, hipótese em que sua eficácia será de título executivo judicial.

Parágrafo único. Não será admitida transação no compromisso de ajustamento de conduta que verse sobre bem indisponível, salvo quanto ao prazo e ao modo de cumprimento das obrigações assumidas.

Art. 50. A execução coletiva das obrigações fixadas no compromisso de ajustamento de conduta será feita por todos os meios, inclusive mediante intervenção na empresa, quando necessária.

§ 1º Quando o compromisso de ajustamento de conduta contiver obrigações de naturezas diversas, poderá ser ajuizada uma ação coletiva de execução para cada uma das obrigações, sendo as demais apensadas aos autos da primeira execução proposta.

§ 2º Nas hipóteses do § 1º, as execuções coletivas propostas posteriormente poderão ser instruídas com cópias do compromisso de ajustamento de conduta e documentos que o instruem, declaradas autênticas pelo órgão do Ministério Público, da Defensoria Pública ou pelo advogado do exequente coletivo.

§ 3º Qualquer um dos co-legitimados à defesa judicial dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos poderá propor a ação de execução do compromisso de ajustamento de conduta, mesmo que tomado por outro co-legitimado.

§ 4º Quando o ajustamento abranger interesses ou direitos individuais homogêneos, o indivíduo diretamente interessado poderá solicitar cópia do termo de compromisso de ajustamento de conduta e documentos que o instruem, para a propositura da respectiva ação individual de liquidação ou de execução.

§ 5º Nos casos do § 4º, o indivíduo interessado poderá optar por ajuizar a ação individual de liquidação ou de execução do compromisso de ajustamento de conduta no foro do seu domicílio ou onde se encontrem bens do devedor.

Art. 51. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis.

§ 1º O inquérito civil deverá contar com mecanismos de controle interno quanto ao processamento e à adequação da sua instauração.

§ 2º É autorizada a instauração de inquérito civil fundamentado em manifestação anônima, desde que instruída com elementos mínimos de convicção.

Art. 52. Se, depois de esgotadas todas as diligências, o órgão do Ministério Público se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação coletiva, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente, sem prejuízo da atuação dos demais co-legitimados com relação ao mesmo objeto.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivados serão remetidos ao órgão revisor competente, conforme dispuser o seu regimento, no prazo de até quinze dias, sob pena de se incorrer em falta grave.

§ 2º Até que o órgão revisor homologue ou rejeite a promoção de arquivamento, poderão os interessados apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito, anexados ao inquérito civil ou às peças de informação.

§ 3º Deixando o órgão revisor de homologar a promoção de arquivamento no inquérito civil ou peças de informação, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação ou a adoção de outras providências cabíveis e manifestação fundamentada.

## CAPÍTULO IX
## DO CADASTRO NACIONAL DE PROCESSOS COLETIVOS E DO CADASTRO NACIONAL DE INQUÉRITOS CIVIS E COMPROMISSOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Art. 53. O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o Cadastro Nacional de Processos Coletivos, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a existência e o estado das ações coletivas.

§ 1º Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídos processos coletivos remeterão, no prazo de dez dias, cópia da petição inicial, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional de Processos Coletivos.

§ 2º No prazo de noventa dias, contado da publicação desta Lei, o Conselho Nacional de Justiça editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Processos Coletivos e os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado através da rede mundial de computadores.

§ 3º O regulamento de que trata o § 2º disciplinará a forma pela qual os juízos comunicarão a existência de processos coletivos e os atos processuais mais relevantes sobre o seu andamento, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença, o trânsito em julgado, a interposição de recursos e a execução.

Art. 54. O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá o Cadastro Nacional de Inquéritos Civis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário, os co-legitimados e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a abertura do inquérito e a existência do compromisso.

§ 1º Os órgãos legitimados que tiverem tomado compromissos de ajustamento de conduta remeterão, no prazo de dez dias, cópia, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional de Inquéritos Civis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta.

§ 2º O Conselho Nacional do Ministério Público, no prazo de noventa dias, a contar da publicação desta Lei, editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Inquéritos Civis e Compromissos de Ajustamento de Conduta, incluindo a forma de comunicação e os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado.

## CAPÍTULO X
## DAS DESPESAS, DOS HONORÁRIOS E DOS DANOS PROCESSUAIS

Art. 55. A sentença do processo coletivo condenará o demandado, se vencido, ao pagamento das custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como dos honorários de advogado, calculados sobre a condenação.

§ 1º Tratando-se de condenação à obrigação específica ou de condenação genérica, os honorários advocatícios serão fixados levando-se em consideração a vantagem obtida para os interessados, a quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido pelo advogado e a complexidade da causa.

§ 2º Os legitimados coletivos não adiantarão custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem serão condenados em honorários de advogado, custas e demais despesas processuais, salvo comprovada má-fé.

Art. 56. O legitimado coletivo somente responde por danos processuais nas hipóteses em que agir com má-fé processual.

Parágrafo único. O litigante de má-fé e os responsáveis pelos respectivos atos serão solidariamente condenados ao pagamento das despesas processuais, em honorários advocatícios e em até o décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

## CAPÍTULO XI
## DO PROGRAMA EXTRAJUDICIAL DE PREVENÇÃO OU REPARAÇÃO DE DANOS

Art. 57. O demandado, a qualquer tempo, poderá apresentar em juízo proposta de prevenção ou reparação de danos a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, consistente em programa extrajudicial.

§ 1º O programa poderá ser proposto no curso de ação coletiva ou ainda que não haja processo em andamento, como forma de resolução consensual de controvérsias.

§ 2º O programa objetivará a prestação pecuniária ou a obrigação de fazer, mediante o estabelecimento de procedimentos a serem utilizados no atendimento e satisfação dos interesses e direitos referidos no **caput**.

§ 3º Em se tratando de interesses ou direitos individuais homogêneos, o programa estabelecerá sistema de identificação de seus titulares e, na medida do possível, deverá envolver o maior número de partes interessadas e afetadas pela demanda.

§ 4º O procedimento poderá compreender as diversas modalidades de métodos alternativos de resolução de conflitos, para possibilitar a satisfação dos interesses e direitos referidos no **caput**, garantidos a neutralidade da condução ou supervisão e o sigilo.

Art. 58. A proposta poderá ser apresentada unilateralmente ou em conjunto com o legitimado ativo, no caso de processo em curso, ou com qualquer legitimado à ação coletiva, no caso de inexistir processo em andamento.

Art. 59. Apresentado o programa, as partes terão o prazo de cento e vinte dias para a negociação, prorrogável por igual período, se houver consentimento de ambas.

Art. 60. O acordo que estabelecer o programa deverá necessariamente ser submetido à homologação judicial, após prévia manifestação do Ministério Público.

Art. 61. A liquidação e execução do programa homologado judicialmente contarão com a supervisão do juiz, que poderá designar auxiliares técnicos, peritos ou observadores para assisti-lo.

## CAPÍTULO XII
## DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 62. Qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer outro legitimado, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação coletiva e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 63. As ações coletivas terão tramitação prioritária sobre as individuais.

Art. 64. A União, os Estados e o Distrito Federal poderão criar juízos e órgãos especializados para o processamento e julgamento de ações coletivas em primeira e segunda instância.

Art. 65. É admissível homologação de sentença estrangeira na tutela dos direitos ou interesses difusos coletivos e individuais homogêneos.

§ 1º A homologação de sentença estrangeira coletiva deverá ser requerida perante o Superior Tribunal de Justiça pelos legitimados arrolados no art. 6º.

§ 2º As vítimas ou seus sucessores também poderão utilizar, individualmente, da sentença estrangeira coletiva no Brasil, requerendo a sua homologação perante o Superior Tribunal de Justiça.

Art. 66. As multas administrativas originárias de violações dos direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos reverterão a fundo gerido por conselho federal ou por conselhos estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da sociedade civil, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados e a projetos destinados à prevenção ou reparação dos danos.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no art. 46, poderá o juiz, após prévia oitiva das partes interessadas, atendidas as especificidades da demanda e o interesse coletivo envolvido, destinar o produto da condenação em dinheiro originária de ação coletiva para o fundo previsto no **caput**.

Art. 67. As disposições desta Lei aplicam-se à ação popular e ao mandado de segurança coletivo, no que não forem incompatíveis com as regras próprias que disciplinam e regulam as referidas ações.

Art. 68. Os dispositivos desta Lei aplicam-se no âmbito das relações de trabalho, ressalvadas as pecularied ades e os princípios informadores do processo trabalhista.

Art. 69. Aplica-se à ação civil pública e às demais ações coletivas previstas nesta Lei, subsidiariamente, a Lei nº 5.869, de 1973 – Código de Processo Civil, naquilo em que não contrarie suas disposições e desde que seja compatível com o sistema de tutela coletiva.

§ 1º À ação civil pública e demais ações coletivas previstas nesta Lei aplica-se ainda o disposto nas Leis nº 4.348, de 26 de junho de 1964, 5.021, de 9 de junho de 1966, 8.437, de 30 de junho de 1992, e 9.494, de 10 de setembro de 1997.

§ 2º A execução por quantia certa das decisões judiciais proferidas contra a Fazenda Pública, na ação civil pública e nas demais ações coletivas de que trata esta Lei, deverá se dar na forma do art. 730 da Lei nº 5.869, de 1973 – Código de Processo Civil.

Art. 70. Esta Lei entra em vigor após cento e oitenta dias contados de sua publicação.

Art. 71. Ficam revogados:

I - a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

II - os arts. 3º a 7º da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989;

III - o art. 3º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989;

IV - os arts. 209 a 213 e 215 a 224 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

V - os arts. 81 a 84, 87, 90 a 95, 97 a 100, 103 e 104 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

VI - o art. 88 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

VII - o art. 7º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, na parte em que altera os arts. 82, 91 e 92 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

VIII - os arts. 2º e 2º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997;

IX - o art. 54 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

X - os arts. 4º, na parte em que altera o art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, e 6º da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XI - os arts. 74, inciso I, 80 a 89 e 92, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003; e

XII - a Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007.

Brasília,

EM nº 00043 - MJ

Brasília, 8 de abril de 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência anteprojeto de lei que regula a Ação Civil Pública, com vistas a adequá-la ao comando normativo da Constituição.

2. O anteprojeto também objetiva ser uma adequação às significativas e profundas transformações econômicas, políticas, tecnológicas e culturais em âmbito global, significativamente aceleradas nesta virada do século XX, para o fim de prever a proteção de direitos que dizem respeito à cidadania, não consubstanciados pela atual Lei da Ação Civil Pública, de 1985.

3. O Código de Processo Civil, de 1973, balisador da disciplina processual civil, mas ainda fundado na concepção do liberalismo individualista, não responde neste novo estágio de evolução jurídico-científica ao alto grau de complexidade e especialização exigidos para disciplinar os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

4. A mencionada Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, são marcos importantes para a tutela dos interesses coletivos, mas, com passar do tempo, juristas, pesquisadores e doutrinadores do Sistema Coletivo Brasileiro identificaram a necessidade do seu aperfeiçoamento e modernização com vistas a adequá-lo às novas concepções teóricas, nacionais e internacionais, e à nova ordem constitucional. Temos como exemplo o Código-modelo de processos coletivos para Íbero-América e os dois anteprojetos do Código Brasileiro de Processo Coletivo elaborados no âmbito da Universidade de São Paulo - USP, com participação do Instituto Brasileiro de Direito processual – IBDP, e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, respectivamente.

5. Durante o Congresso das Carreiras Jurídicas de Estado, promovido em junho de 2008 pela Advocacia-Geral da União, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento da tutela coletiva no Brasil.

6. Diante desse cenário, o Ministério da Justiça instituiu, por meio da Portaria nº 2.481, de 9 de dezembro de 2008, Comissão Especial composta por renomados juristas e operadores do Direito, com representação de todas as carreiras jurídicas, e presidida pelo Secretário de Reforma do Poder Judiciário do Ministério, com a finalidade de apresentar proposta de readequação e modernização da tutela coletiva.

7. Dentre as inúmeras inovações do anteprojeto, destacam-se:

a) estabelecimento de princípios e institutos próprios indicando ser uma disciplina processual autônoma;

b) ampliação dos direitos coletivos tuteláveis pela Ação Civil Pública;

c) aumento do rol de legitimados, englobando a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e os Partidos Políticos, que passam a atuar na defesa dos direitos coletivos;

d) participação de todos os interessados, inclusive da sociedade civil, para decidir sobre a destinação dos valores originários das ações coletivas, especialmente em se tratando de violação aos direitos difusos, possibilitando resultado mais efetivo para populações ou locais atingidos por danos coletivos;

e) criação de dois cadastros nacionais, um para acompanhamento de inquéritos civis e compromissos de ajustamento de conduta, sob a responsabilidade do Conselho Nacional do Ministério Público, e outro relacionado com Ações Civis Públicas ajuizadas, sob o controle do Conselho Nacional de Justiça;

f) modificação da regra de competência para reparação de dano coletivo que atinja a várias partes do país, possibilitando o ajuizamento da Ação Civil Pública em qualquer juízo da capital dos Estados ou do Distrito Federal;

g) tratamento diferenciado dos institutos de conexão, continência e litispendência, visando a assegurar de maneira mais ampla a reunião de processos e a evitar a proliferação de demandas e a divergência entre julgamentos;

h) disciplina do ônus da prova, voltada à produção de quem estiver mais próximo dos fatos e capacidade de produzi-las, objetivando maior efetividade;

i) em termos de coisa julgada foi seguida a posição do Superior Tribunal de Justiça no sentido de ela ser ampla, independentemente da competência territorial do órgão julgador;

j) aperfeiçoamento do Sistema de Execução das Tutelas Coletivas, inclusive com o incentivo aos meios alternativos de solução de controvérsias coletivas, em juízo ou extrajudicialmente, mediante acompanhamento do Ministério Público e do Poder Judiciário;

k) proposição de aperfeiçoamento da execução coletiva; e

l) consolidação do sistema jurídico coletivo, mediante revogação de dispositivos de várias leis dispersas, tais como o Código do Consumidor (Lei 8.078/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), a Lei da Pessoa Portadora de Deficiências (Lei 7.853/89), a Lei Protetiva dos Investidores do Mercado de Valores Imobiliários (Lei 7.913/89) e a Lei de Prevenção e Repressão às Infrações contra a Ordem Econômica - Antitruste (Lei 8.884/94).

8. As propostas foram discutidas com a sociedade em diversas oportunidades. As sugestões apresentadas foram amplamente debatidas na Comissão.

9. Por derradeiro, os avanços consubstanciados na proposta terão amplo e imediato reflexo na forma de tutelar os direitos coletivos no Brasil, o que representa um passo importante rumo ao acesso à justiça e à efetividade da tutela coletiva.

10. Essas, Excelentíssimo Senhor Presidente da República, são as razões que fundamentam a proposta que ora submeto à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

*Assinado por: Tarso Fernando Herz Genro*