

A COORDENADORIA DAS PROMOTORIAS DE DEFESA COMUNITÁRIA, A LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E OS RECURSOS NA PROTEÇÃO DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

CLAUDIO BONATTO,
Promotor de Justiça

A Coordenadoria das Promotorias de Defesa Comunitária do Ministério Público do Rio Grande do Sul, criada pela Lei Estadual nº 8.155, de 08 de julho de 1986, tem como atribuições a defesa do meio ambiente, do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico (Artigo 20, §6º, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669, de 17 de junho de 1982).

O meio ambiente é conceituado como **patrimônio público** a ser necessariamente assegurado, tendo em vista o uso coletivo (artigo 2º, inciso I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

A defesa do consumidor é erigida como um dos princípios informadores da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por objetivo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170, inciso V, da Constituição Federal). Além disso, a defesa do consumidor é garantia fundamental (artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal), sendo as normas de proteção consideradas de **ordem pública** e **interesse social** (artigo 1º da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico ou turístico, por sua vez, são também considerados como **patrimônio público** (Artigo 1º, §1º, da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965).

É função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do **patrimônio público** e social (artigo 129, inciso III, da Carta Magna de 1988). A ação civil pública já assentada anteriormente como garantia institucional (artigo 3º, inciso III, da Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981), está, atualmente, implantada no terreno constitucional reservado ao Ministério Público, pois a este incumbe o encargo específico de velar perante o Poder Judiciário pelos **interesses sociais e individuais indispensáveis** (artigo 127, “caput”, da Constituição Federal).

No exercício desse mister defronta-se a Coordenadoria das Promotorias de Defesa Comunitária, além das dificuldades naturais relativas a pessoal e material, com a falta de visão social, sensibilidade e até o despreparo de alguns julgadores que ainda não vislumbraram o importante papel reservado ao Poder Judiciário na apreciação das ações civis públicas propostas em defesa dos valores sociais e individuais indisponíveis. O avanço tecnológico e industrial, a necessidade de uma melhor qualidade de vida, a preocupação com a preservação de valores históricos, culturais, artísticos, paisagísticos, com o meio ambiente, com a saúde e segurança do consumidor, passaram a constituir inquietação constante de tantos quantos participam da vida em socie-

dade. Vive-se uma sociedade de massa, com todas as suas conseqüências, dentre elas os danos plúrimos. E são essas transformações sociais de grande porte que têm reclamado, do jurista e do legislador, uma nova atitude e novos mecanismos de controle social.

Ante à alegada falta de sensibilidade, na apreciação de ações que visam evitar danos ao patrimônio público e social, sucedem-se os recursos e a inevitável “procrastinação” da prestação jurisdicional o que só vem a trazer prejuízo à sociedade como um todo.

No intuito de uma reflexão sobre as dificuldades encontradas faremos um sucinto estudo sobre os recursos, postos à disposição na Lei da Ação Civil Pública, para a proteção daqueles bens.

O sistema recursal da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não apresenta particularidades de monta, pois é o Código de Processo Civil que se aplica (artigo 19, da lei supra).

Em nosso atual texto codificado os recursos receberam uma sistematização mais simplificada do que no CPC anterior. Com efeito, a partir do artigo 162 (define os três tipos de atos jurisdicionais: sentença, decisão interlocutória e despacho de mero expediente), desenha-se um modelo de fácil aplicação prática: a decisão que encerra o processo resolvendo ou não o mérito da causa, é sentença, e desafia apelação (artigos 267 e 269); as decisões outras, que não impliquem em encerramento do processo, são despachos interlocutórios, agraváveis (artigo 522); os demais atos jurisdicionais, que não se enquadram numa ou noutra daquelas categorias, são chamados de despachos de mero expediente (mero “impulso” processual) e, porque não podem causar gravame às partes, são irrecorríveis, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, “in” “Ação Civil Pública”, RT, São Paulo, 1989, p. 144.

Enfocando especificamente a Lei nº 7.347/85, temos que nela estão previstas duas possibilidades de impugnação via recurso: a) o agravo, cabível das decisões interlocutórias, e especialmente das que: 1. concedem a tutela liminar (artigo 12); 2. suspendem a execução da liminar (competência atribuída ao Presidente do Tribunal “ad quem” — artigo 12, § 1º); 3. e, ainda, da decisão que fixa a multa liminar (artigo 12, § 2º), pois pode o réu insurgir-se, v. g., contra o excesso no “quantum” da multa ou mesmo seu descabimento na espécie; ou, pode o autor alegar que o montante fixado é irrisório e não atinge a finalidade coativa desejada. b) e a apelação da sentença, não cabendo qualquer distinção quanto a se tratar de decisão “final” (que resolve o mérito) ou “terminativa” (que apenas encerra o processo mas não julga a lide), posto que o atual CPC não manteve a distinção, presente no anterior, conforme Rodolfo de Camargo Mancuso, op. cit., p. 145.

Quanto ao agravo verifica-se que o previsto no artigo 12, “caput”, da Lei nº 7.347/85 é o de instrumento. Já o do artigo 12, § 1º é o agravo regimental ou “agravinho”, previsto no artigo 199, “caput”, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Por sua vez, o interposto de decisão que fixa a multa liminar (artigo 12, § 2º), também é agravo de instrumento.

Importante frisar que ao agravo de instrumento, por força do disposto no artigo 14, da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85), poderá ser conferido o efeito suspensivo. Já o “agravinho” por expressa disposição legal (artigo 199, § 4º, do Regimento Interno do TJRS), não tem efeito suspensivo.

No que tange à apelação aplica-se, também, o disposto no artigo 14, da Lei 7347/85, podendo o Juiz, para evitar dano irreparável à parte, conferir-lhe o efeito suspensivo. A contrário senso é facultado ao julgador conferir à apelação somente o efeito devolutivo, presentes os requisitos legais. Foi o que sucedeu, v. g., na ação civil pública de nº 97877372, do Estado de São Paulo, proposta pelo Ministério Público Federal contra Exotiquarium e SUDEPE, para a proteção de dois botos cor-de-rosa. Valendo-se da mencionada norma a Juíza Lúcia Valle Figueiredo Collarile recebeu o recurso de apelação somente no efeito devolutivo, justificando que assim procedia para não causar dano irreparável ao meio ambiente, na hipótese da morte do outro animal, perfeitamente viável, uma vez que um dos botos já havia morrido, e entre o dano à parte (valor individual) e o dano ecológico (valor coletivo), entendia ser indevido o efeito suspensivo ao recurso interposto por aquela.

É preciso não esquecer que em sede de proteção a interesses difusos ou coletivos, o que interessa é evitar o dano, até porque o sucedâneo da reparação não tem o condão de restituir o “status quo ante”. Segundo observou o mestre Hugo Nigro Mazzilli, “in” A defesa dos interesses difusos em juízo, Ed. RT, São Paulo, 1988, p. 59, “é comovente o provérbio que lembra poder uma criança matar um escaravelho, mas não poderem todos os sábios do mundo recriá-lo... Não precisa de explicações: o dano é muita vezes irreparável, principalmente no meio ambiente e no patrimônio cultural”. No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles “in” Proteção ambiental e ação civil pública, RT 611/11, São Paulo, Ed. RT, setembro de 1986, quando afirma que “melhor será a ação preventiva, visto que há lesões irreparáveis “in espécie”, como a derrubada ilegal de uma floresta nativa ou a destruição de um bem histórico, valioso pela sua origem e autenticidade”.

Assim, importância capital tem a medida liminar prevista no artigo 12, “caput”, da Lei nº 7347/85. Concedida a tutela preventiva, dessa decisão cabe o agravo de instrumento, recurso desprovido de efeito suspensivo, mas ao qual poderá o juiz emprestar tal efeito, “para evitar dano irreparável à parte”, conforme lhe faculta o artigo 14. Se o julgador não conceder tal efeito suspensivo ao agravo, duas são as alternativas: a) se o agravante for “pessoa jurídica de direito público” (artigo 12, § 1º), esta poderá requerer ao tribunal competente a suspensão da execução liminar; b) se o agravante for um dos legitimados à propositura da ação civil pública, que não pessoa jurídica de direito público, a solução será a impetração de mandado de segurança buscando emprestar efeito suspensivo ao agravo de instrumento, conforme a jurisprudência (RT 549/106 e 585/316). Sobre esse tema, ver Kazuo Watanabe, “Mandado de segurança contra atos judiciais, Controle jurisdicional”, pp. 88 e ss.

A grande dificuldade se apresenta, pelo menos a nível da Coordenadoria das Promotorias de Defesa Comunitária, ante a não concessão da medida liminar pleiteada, presente o “periculum in mora”. O “remédio jurídico” será o agravo de instrumento; porém, como buscar a tutela preventiva prévia, se o recurso ataca um ato “negativo”? ou um não ato? A nosso ver, somente o mandado de segurança, com pedido liminar, poderá resguardar os interesses difusos ou coletivos ameaçados, no exercício, aliás, da atribuição prevista no artigo 20, § 6º, inciso VIII, da Lei Estadual nº 7.669, de 17 de junho de 1982. Entretanto, há posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por intermédio de suas Câmaras Cíveis, no sentido de que o Coordenador das Promotorias de Defesa Comunitária, por ser Promotor de Justiça, não pode impetrar mandado de segurança junto ao segundo grau de jurisdição.

É importante ressaltar que o “mandado de segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda a pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por ‘habeas corpus’, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (Constituição da República, artigo 5º, LXIX e LXX — Lei 1533/51, artigo 1º)”, conforme Hely Lopes Meirelles, “in” Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, ..., Ed. RT, 1989, p.3. Como a lei regulamentar o considera, “é ação civil de rito sumário especial, destinado a afastar ofensa a direito subjetivo individual ou coletivo, privado ou público, através de ordem corretiva ou impeditiva da ilegalidade, ordem esta a ser cumprida especificamente pela autoridade coatora, em atendimento da notificação judicial”. (Hely Lopes Meirelles, op. cit., p. 7).

Assim, através da conceituação e natureza processual do mandado de segurança, não se vislumbra a alegada ilegitimidade, porquanto o Promotor de Justiça, Coordenador das Promotorias de Defesa Comunitária, é órgão com capacidade processual “ex vi legis”.

Atualmente, por expressa disposição legal (artigo 83, da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), aplicável à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, por força do artigo 21, da Lei nº 7.347/85, para a defesa daqueles direitos e interesses “são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”, o que, é lógico, engloba a ação de mandado de segurança, a qual, no âmbito do Ministério Público, somente pode ser interposta pelo órgão de execução com atribuição para tal, não importando, desde que utilizada como “sucedâneo recursal”, tenha que ser intentada junto ao Tribunal “ad quem”, pois entendimento diverso deixaria sem amparo direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis, ameaçados de lesão.

Completem o sistema recursal da Lei da Ação Civil Pública: o recurso adesivo à apelação, pela parte parcialmente vencida; os embargos infringentes.

tes; o recurso especial ou extraordinário e os embargos declaratórios, cuja natureza de “recurso” é controvertida.

Preocupados com a adequada tutela aos chamados interesses coletivos lato senso, também identificados como difusos ou superindividuais, encerramos este estudo com a constatação do Des. José Carlos Barbosa Moreira:

“Passageiros do mesmo barco, os habitantes deste irrequieto planeta vão progressivamente tomando consciência clara da alternativa essencial com que se defrontam: salvar-se juntos ou juntos naufragar. A história individual terá sempre, naturalmente, o seu lugar nos registros cósmicos; acima dela, porém, e em grande parte a condicioná-la, vai-se inscrevendo, em cores mais berrantes, a história coletiva. Os olhos da humanidade ameaçam a voltar-se antes para o que diz respeito a todos, ou a muitos, do que para o que concerne a poucos, ou a um só” (A proteção jurídica dos interesses coletivos “in” Revista de Dir. Adm., 1980, v. 139, p. 1).