

**A LEI Nº 7.347/85 E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA
(PEQUENOS COMENTÁRIOS)**

Ruy Luiz Burin*

INTRODUÇÃO

Vamos traçar, em curto esboço, o perfil da nova lei da ação civil pública, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

O objetivo de sua criação é a disciplina da responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e aos demais bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Eis aqui os meios de sua ação e o alcance de sua tutela.

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O que é a ação civil pública?

A resposta é breve.

É o direito que tem o Ministério Público — como o promotor dos interesses sociais —, de por em funcionamento a máquina judiciária no exercício da função jurisdicional do Estado dentro do âmbito civil.

É a formulação de uma certeza de que a instituição pode provocar, validamente, sobre um fato, a decisão de um Juiz, na esfera civil.

Já está assentada na Lei, como garantia institucional (Lei Complementar federal nº 40, de 14.12.81, artigo 3º, inciso III).

É ação, pois, do Ministério Público, por excelência.

A despeito disso, a lei que examinamos, embora inscreva o Ministério Público como destinatário original e privilegiado dessas atribuições, também abre

* Promotor de Justiça, Coordenador das Promotorias Cíveis.

um leque no sentido de permitir que outras entidades privadas e o Poder Público igualmente dela se sirvam, tendo em vista a tutela dos bens a serem preservados.

TUTELA

A tutela que a lei abarca são os interesses não individualizados dos cidadãos. São os chamados interesses difusos, dispersos, e que não deixam de ser *de todos*. Dizem eles com a qualidade de vida, da saúde, do ar, da água, dos alimentos, do meio ambiente, além daqueles do consumidor em geral, não compreendidos no âmbito meramente individual mas na abrangência coletiva. Além do que, compreende ainda a defesa de bens e direitos de valor histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico. Bens que são de todos, direitos cujos valores todos devem preservar. É o cuidado com a cultura, com a história, com a arte, com as tradições, com a paisagem, com a beleza.

LEGITIMIDADE

O destinatário principal da ação é o órgão do Ministério Público. Sendo de sua função primordial a defesa e a proteção dos interesses de que não se pode dispor, o Ministério Público é quem detém, preferencialmente, a legitimidade para ajuizar.

E com ele, ainda, outros organismos concorrem: O Poder Público, através da União, do Estado e do Município, suas entidades e autarquias criadas e fundadas com a atribuição expressa de cuidar de tal defesa. Mais: as entidades particulares, provindas da vontade popular, e cuja criação foi dedicada, exatamente, a essa defesa e proteção, também ficam legitimadas para intentar a ação e prover a busca da reparação do dano do consumidor não individualizado, do meio ambiente, — como o conjunto de bens da vida —, e de todos os demais bens e direitos culturais.

Foi acertada a concorrência de atribuições.

Sendo bem de todos, não convinha que somente a um órgão fosse atribuída a incumbência e o monopólio da ação que visa defendê-lo.

A titularidade assim distribuída a outros órgãos públicos ou entidades particulares tem a vantagem de dividir atribuições e responsabilidades, validando-se saudável competição, seja na troca de experiências, seja na união de entidades

públicas, povo e Ministério Público, no conserto de um objetivo que deve ser entendido como benefício de todos, só se visando o bem comum.

Tal distribuição de responsabilidade fará com que não só o Ministério Público seja espicaçado em sua necessidade de iniciativa, mas também levará à participação popular no que se refere à colaboração de informar e noticiar os danos ocorridos, para que o Ministério Público ou os demais organismos estatais ou particulares tomem a busca do remédio e da correção.

JUIZO COMPETENTE

O ajuizamento da ação é o do local do fato onde ocorre o dano.

Competente será, assim, o Juiz da localidade onde se dê o ataque aos bens tutelados, valendo dizer que a competência segue a regra geral.

Se a União ou um dos seus órgãos estiver envolvido, a competência funcional será do juízo federal. Se não, do Juiz dos Estados.

RITO

A ação é reparatoria (ou indenizatória).

O rito a seguir é tanto o sumariíssimo — se a ação estiver nos limites do art. 275, I, do CPC —, quanto o ordinário.

Não escapam e se omitem as cautelares ou incidentais. Também, à evidência, aplicam-se as vistorias e as produções antecipadas de provas, máxime quando as buscas e requisições de elementos instrutórios não tenham sido possíveis de alcançar pela abertura do inquérito civil.

TRIPLO POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, na ação de que tratamos, não só age como *Autor* ou proponente.

Tem ainda duas outras funções, dependendo de seu envolvimento e chamado.

Não sendo Autor intervém, obrigatoriamente, como *fiscal da lei*. Seu chamamento é o da regra comum do Código instrumental. Não pode ser deixado de lado. Implica nulidade a sua ausência, mesmo como “custos”, como fiscal. E,

nesse caso, desde o início, a parte que propõe a ação *deverá* promover a intimação do *parquet* sob pena de nulidade. O art. 19 da Lei que enfocamos não deixa margem a outra interpretação.

Mas não é só.

Se ação for proposta por outro requerente, além de fiscal, poderá o Ministério Público intervir como *substituto processual*, tanto na fase de conhecimento como, depois, no momento da execução. Dar-se-á tal fato quando a entidade proponente abandonar a causa ou dela desistir. Nesse caso, o Ministério Público assume a titularidade da ação, e nela prossegue. Da mesma forma, quando, encerrada a fase do conhecimento, a sentença determinar o cumprimento das obrigações ou condenar em pecúnia, passados 60 dias do trânsito em julgado, e sem que a entidade autora tenha pedido a execução, o Ministério Público se obriga a requerê-la. Note-se que a Lei usa a expressão “deverá fazê-lo”, com isso tornando-se claro que ao órgão impõe-se o dever de promover a execução (art. 15).

Desnecessário dizer que o órgão não detém mais de uma atribuição a cada vez. Ou é autor, ou é substituto processual, ou é fiscal da lei.

Não ocorrerá, assim, duplicidade de função na mesma causa. As disposições são bem delineadas, e não oferecem dificuldades quanto a tal entendimento.

NOTÍCIAS DOS FATOS

Qualquer pessoa do povo pode dar notícia às partes legitimadas para a ação, sobre os eventos danosos que devam ser reparados.

Inserem-se, obviamente, nesse contexto, as entidades ou organismos cujo fim é a defesa desses bens.

Uma simples reclamação será suficiente para movimentar o Ministério Público ou o Poder Público e as demais entidades detentoras da legitimidade de agir em juízo.

Especial atenção, porém, se dá a tais notícias quando embutidas em litígios no Judiciário, ou em expedientes administrativos dos servidores públicos, ou de conhecimento de tais funcionários por força de seu trabalho.

Nesses casos, a lei confere obrigação a uns e outros para que a notícia chegue ao Ministério Público. Os juízos e tribunais *remeterão* peças pedindo as providências, e os funcionários públicos *deverão* provocar a iniciativa da instituição.

O INQUÉRITO CIVIL

Inovação no direito brasileiro, o inquérito civil de que trata a lei se coloca naquele âmbito geral do expediente instrutório apto à propositura da ação, determinado pelos arts. 282 e 283 do CPC.

Só se traduz em inquérito civil o que o Promotor de Justiça enfeixar como resultado de seus levantamentos e providências.

Se estas peças forem patrocinadas pelas demais entidades legitimadas não se dará tal nome ao expediente. Estarão inscritas, simplesmente, naqueles elementos indispensáveis à propositura da ação de que nos dá conta o art. 283 do Diploma Processual.

Assim, embora possa o *nomen juris* de referido conjunto, causar, a princípio, certo embaraço — inquérito civil —, nada há de especial e estranho.

De posse da notícia, o Promotor envidará esforços no sentido de esclarecer a sua procedência, documentando-se e arrecadando certidões, tudo tendente a enfeixar provas. Ouve interessados, coleta informações, requisita perícias e, enfim, reúne em seu favor elementos que configurem o dano, o alcance do prejuízo e meios adequados para repor o bem lesado.

A notícia servirá de base para a abertura do inquérito. As peças que o compõem não são mais do que os elementos de convicção a dar a certeza de que houve efetivamente um prejuízo, sendo necessário repará-lo através da ação. Os depoimentos, os laudos, as informações, os documentos, tudo comporá o inquérito civil que, se for o caso, e adequado, desaguará, a final, na petição vestibular da ação a ser endereçada ao juízo.

Se isto não ocorrer, ou se verificada a inexistência de fundamento para a propositura da ação, os mesmos elementos, num simples expediente, receberão promoção em que se decidirá o arquivamento.

É o próprio Promotor, pois, quem promove, justificadamente, o arquivamento. Fazendo-o, obriga-se a uma atitude: remeterá as peças, ou o “inquérito civil”, com o arquivamento, ao Conselho Superior da instituição. Este, à sua vez, examinará e acatará ou não o arquivamento. Em caso negativo, o Conselho determinará que outro Promotor ofereça a inicial.

Convém, ademais, assinalar que o Promotor não tem a disponibilidade da ação. Não pode, simplesmente, ao receber a notícia, deixar de promover a coleta e a busca de informações ou elementos. Dê ou não a esse conjunto de elementos o nome de “inquérito civil”, a sua obrigação é de ingressar no mérito do fato. Quer isso dizer que o Promotor não se exime de fundamentar o arquivamento,

seja de meras peças de informação, seja denominando tal conjunto de “inquérito civil”. E tanto o inquérito civil quanto às peças de informação, depois de arquivadas, implicam em remessa obrigatória ao Conselho Superior, última instância do exame do mérito.

REQUERIMENTOS E REQUISIÇÕES

Diligenciando para que os elementos a coligir sejam os mais pertinentes possíveis, de forma a configurar expressivo conjunto probatório, pode o Ministério Público requerer as certidões e informações que entender necessárias dos órgãos públicos, cabendo a estes fornecê-las em 15 dias.

No que se refere, igualmente, às requisições, o Promotor poderá expedil-as, — depois de instaurado, sob sua presidência, o inquérito civil —, para qualquer organismo público ou particular. Essas requisições terão como objeto certidões, informações, exames ou perícias, cabendo aos requisitados o dever de prestá-las em 10 dias úteis. Tais peças só poderão ser negadas quando a lei impuser segredo. O Promotor, em tal circunstância, poderá propor a ação, mesmo sem tais elementos, cabendo-lhe requerer ao Juiz que os requisite.

Finalmente, a recusa, a omissão ou a demora no fornecimento de tais peças, feitas por requisição, implicarão em punição aos obrigados, quando se tratar de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil. Tais comportamentos traduzem crime, apenado com reclusão de um a três anos e multa de 10 a 1.000 ORTNs.

OBJETO DA AÇÃO

A ação civil pública visa impor: a) uma obrigação de fazer ou b) uma obrigação de não fazer.

Se for obrigação de fazer, o Juiz fixará o cumprimento da prestação da atividade devida.

Se for obrigação de não fazer, o Juiz determinará a cessação da atividade nociva.

Não ocorrendo o cumprimento da prestação de algo que deve ser feito e foi imposto na sentença, e não cessando a atividade prejudicial (no caso da obrigação de não fazer), a decisão ou ordem judicial apontará uma execução específica, apropriada ou afim, ou, ainda, haverá, de parte da sentença, cominação de

multa diária. Neste último caso, a multa só se estipulará se for suficiente ou compatível com a condenação.

Tal determinação do julgador independe de requerimento do autor da ação. Inaplicável, aqui, o art. 128 do CPC, devendo o Juiz impor tais controles na sentença, embora não tenha a parte proponente da ação requerido tal objeto ou alternativa.

A sentença civil, finalmente, faz coisa julgada contra todos. Ocorre, porém, exceção importante, o que se constitui em inovação original: se esta sentença der pela improcedência do pedido por deficiência de provas, a coisa julgada não se dará. Bastará que novas provas se ajuntem, e aqueles elementos que serviram de base para a ação anterior poderão compor nova ação, com idêntico fundamento.

FUNDO PARA RECONSTITUIÇÃO

A lei cuida, também, da criação de um fundo de recursos. Quando a decisão impuser condenação em dinheiro, — caso da aplicação da multa diária, como antes visto, e ainda condenação final em dinheiro —, tais importâncias irão compor um Fundo que servirá, especificamente, para a reconstituição dos bens lesados. A nível nacional será gerido por um Conselho Federal, e a nível dos Estados o Fundo terá como administrador um Conselho Estadual. Dele farão parte, obrigatoriamente, o Promotor de Justiça, — o Ministério Público —, e representantes da comunidade.

O Fundo espera regulamentação.

Se houver, antes desse regulamento, importância a ser guardada, e proveniente de condenação, as quantias deverão ir à conta especial, rendendo juros e correção, em banco oficial. Parece aconselhável fiquem tais valores bloqueados, e à disposição do Juízo onde se obteve tal condenação.

DESPESAS E HONORÁRIOS

Seja para o Ministério Público, seja para as partes legitimadas, não haverá pagamento de despesas antecipadas para a ação. Nessas despesas estarão compreendidas custas, emolumentos, honorários de peritos e outras quaisquer.

Afora as entidades públicas e o Ministério Público — que é isento do pagamento das custas (RCJF, art. 9º, IV) — as demais partes proponentes pagarão honorários advocatícios, se forem associações, e vencidas na causa. Tal verba será arbitrada.

As despesas, custas, emolumentos e honorários periciais serão satisfeitos pelo vencido, na forma estipulada pelo art. 27 do CPC, quando forem autores da ação o Ministério Público e as demais entidades públicas.

Por fim, a associação autora que, como parte legitimada, litigar de má-fé, será condenada ao décuplo das custas, sendo com ela solidariamente responsáveis os seus diretores. Uns e outros poderão sofrer, ainda, responsabilização por perdas e danos.

CONCLUSÃO

São estas, em linhas gerais, as novidades que nos oferece a Nova Lei.

O aperfeiçoamento de sua interpretação será tão importante quanto o seu próprio lançamento. A lei, se for bem usada, será instrumento de afirmação de Promotores e demais defensores do bem comum

E será veículo de inigualável alcance para a melhoria de nossa qualidade de vida, nos campos e nas cidades.

Ao Ministério Público – antes de qualquer outro – está cometida a tarefa de torná-la eficaz, aplicável, popular.

Porto Alegre, 09.10.85.

PROCURADORIA-GERAL DA JUSTIÇA
GABINETE DE PESQUISA E PLANEJAMENTO