

**TUTELA DO MEIO AMBIENTE E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
FEDERAL: UM ESTUDO QUANTITATIVO SOBRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E
O PERFIL DOS DEMANDADOS NO CEARÁ**

**PROTECTION OF ENVIRONMENT AND PERFORMANCE OF FEDERAL
PROSECUTORS: A QUANTITATIVE STUDY ON THE PUBLIC CIVIL ACTIONS
AND THE PROFILE OF THE DEFENDANTS IN CEARA.**

José Glauton Gurgel Lins¹

Gustavo Raposo Pereira Feitosa²

RESUMO

O objetivo do estudo foi analisar a atuação do Ministério Público Federal na tutela do meio ambiente por meio de uma pesquisa quantitativa e qualitativa das ações civis públicas ajuizadas no estado do Ceará em matéria ambiental. O estudo envolveu a análise de 238 processos que tramitaram no período de 2009 a 2013 e a composição de um banco de dados com variáveis relacionadas ao perfil das partes, dinâmica processual, resposta judicial, resultados e impactos sócio-econômicos. O presente estudo centrou-se na análise das variáveis relacionadas ao perfil dos demandados como forma de explorar aspectos da atuação institucional do MPF. Os dados revelaram o protagonismo da ACP na atuação do MPF, com grande foco em demandados individuais contra pessoas naturais e uma importante presença de provocações da sociedade civil e de órgãos oficiais de fiscalização. Por outro lado, evidenciou-se a necessidade de uma maior institucionalização, planejamento e racionalização da atuação do MPF na esfera ambiental, bem como das suas diretrizes de ação.

Palavras-Chaves: Meio ambiente. Ministério Público Federal. Ação civil pública.

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Servidor efetivo do Ministério Público Federal. Assessor de Procurador da República.

² Advogado, Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza - PPGD-UNIFOR, professor adjunto de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, Líder do Grupo de Pesquisa "JET - Justiça em Transformação".

ABSTRACT

The aim of the study was to analyze the role of federal prosecutors in protecting the environment through a quantitative and qualitative study of civil lawsuits filed in the state of Ceará in environmental matters. The study involved the analysis of 238 cases that were processed in the period 2009-2013 and the composition of a database related to the profile of the parties, procedural dynamics, judicial response, results and socio-economic impacts variables. The present study focused on the analysis of variables related to the profile of the defendants as a means of exploring aspects of the institutional performance of the MPF. The data revealed the role of ACP in the performance of the MPF, with a strong focus on individual defendants against natural persons and an important presence of complaints of the civil society and official supervisory bodies. On the other hand, showed the need for greater institutionalization, planning and rationalization of the activities of MPF in the environmental sphere, as well as their action guidelines.

Keywords: Environment. Federal prosecutors. Public civil action.

Introdução

Dois séculos de história da civilização industrial foram suficientes para transformar as crescentes expectativas de desenvolvimento econômico e tecnológico num dilema envolvendo a sustentabilidade do planeta. Alertas a partir da década de 1970, especialmente após a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, puseram em evidência a urgência da tutela jurídica do meio ambiente equilibrado em escala global e agregaram ao Estado um novo objetivo jurídico-político: o desenvolvimento sustentável.

Essas transformações, estudos e mobilizações internacionais produziram efeitos diretos no ordenamento constitucional de 1988 por meio da inovadora previsão do art. 225³, com imputação ao Poder Público e à coletividade do dever de defender e preservar o equilíbrio ambiental. Tal previsão ocorreu concomitantemente ao avanço nas funções institucionais do Ministério Público (MP) na proteção de direitos fundamentais: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

³ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O ambiente de transição e consolidação democrática no país trouxe a tona um novo modelo institucional que pôs o Ministério Público numa posição de protagonismo na defesa dos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Um conjunto de instrumentos legais, garantias ao exercício profissional, proteções à independência institucional, entre outros fatores, favoreceu a expansão de uma atuação mais intensa do MP no combate às violações à legislação ambiental bem como de uma presença mais ativa na busca pela concretização de direitos.

Desse modo, no tocante ao desafio da proteção e consolidação do direito a um meio ambiente equilibrado, legitima-se primordialmente o MP a utilizar-se de instrumentos jurídicos postos a sua disposição, nos quais se destaca a Ação Civil Pública (ACP). Esta ferramenta se sobressai como um dos mais importantes veículos para a ação do MP nas mais diversas áreas. Contudo, percebe-se a atualidade e a relevância do tema especialmente nos conflitos envolvendo o meio ambiente.

O presente estudo pretendeu, assim, analisar a atuação do MP na tutela dos direitos coletivos e difusos por meio de um estudo empírico sobre as ações civis públicas envolvendo matéria ambiental ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) no Ceará num período que vai de 2009 a 2013. A ação civil pública representa o principal instrumento do MPF na realização de suas funções no campo da defesa de direitos coletivos e difusos, especialmente em matéria ambiental, todavia o grande volume de ações e diversidade de matérias exigiu uma delimitação.

Foram analisados em profundidade 238 processos, com a formação de um banco de dados amplo contemplando variáveis que vão desde o perfil das partes e conteúdo das ações, chegando aos incidentes, decisões e etapas de cumprimento da decisão. Estes casos correspondem a totalidade das ações civis públicas relativas à matéria ambiental ajuizadas e processadas ao longo do período indicado.

No presente estudo, optou-se por explorar uma parte das variáveis presentes no banco de dados, especialmente no tocante ao perfil dos réus. O artigo concilia, assim, uma revisão da literatura e uma reflexão teórica sobre o MP a defesa do meio ambiente, com uma análise quantitativa dos dados coletados sobre os processos em que a instituição atuou com esta finalidade. A divisão dos tópicos do artigo expressa o empenho em construir preliminarmente o arsenal teórico necessário à compreensão e discussão dos achados da pesquisa empírica.

1 O Meio ambiente equilibrado como direito fundamental na Constituição brasileira (art. 225) e o seu regime de responsabilidade civil

A conceituação trazida por Pérez Luño (2004, p. 45) destaca a diferença no nível de positividade como caráter central distintivo entre “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, de sorte a revelar uma limitada garantia jurídica dos direitos proclamados no primeiro caso e uma tutela reforçada no tocante ao segundo:

Los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo (...) y que suelen gozar de una tutela reforzada. Se trata siempre, por tanto, de derechos humanos “positivados”, cuya denominación evoca su papel fundamentador del sistema jurídico político de los Estados de Derecho.

No momento em que se passa a legislar sobre essas teorias, postas na base de uma nova concepção de Estado, não mais absoluto e como fim de si mesmo, mas limitado e instrumental para alcançar fins antes e fora da sua existência; a afirmação dos direitos do homem deixa de ser “expressão de uma nobre exigência” e passa a vicejar “um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos”. Ocorre, assim, a transição da teoria à prática, do direito pensado ao direito realizado, concretizado e protegido (BOBBIO, 2004, p. 29).

A par disso, é possível identificar algumas características dos Direitos Fundamentais. Alexy (2008, p. 520-523) levanta a tese da fundamentalidade (formal e material), no sentido de afirmar que as normas de direitos fundamentais desempenham um papel central no sistema jurídico. A seu turno, Canotilho (1999, 354-355) percebe que essa categoria de fundamentalidade aponta para a especial dignidade de proteção desses direitos num sentido formal e material. No primeiro caso, reconhece quatro dimensões relevantes: 1) normas colocadas no grau superior da ordem jurídica; 2) normas submetidas ao processo agravado de revisão; 3) muitas vezes passa a constituir limites materiais da própria revisão; 4) normas dotadas de vinculatividade imediata dos poderes públicos. Quanto ao aspecto material, “insinua que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade”.

Além dessas características, Ana Maria D’Ávila Lopes (2001, p. 37) aponta outras duas. A Primeira, leva em conta a teoria Alexy (2008, p. 90) a considerar sua natureza principiológica, ou seja, os direitos fundamentais são princípios jurídicos na medida em que são normas (mandamentos) de otimização que ordenam que algo seja realizado na maior

medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. A última característica é a sua historicidade, pelo fato dos direitos fundamentais serem normas criadas pela sociedade que a regulam e por refletirem a concepção de dignidade humana dessa sociedade.

No final do século XX, essa concepção passa a ser considerada no tocante aos direitos difusos característicos da sociedade de massas, mais precisamente como uma ressonância jurídica à “sociedade de risco” preconizada por Ulrich Beck (2010). O alerta diz respeito aos riscos e danos produzidos pela evolução do modelo econômico da sociedade industrial, sendo marcada pelo risco permanente de desastres e catástrofes ambientais em decorrência de duas modalidades de risco: o “concreto” ou “potencial” alcançado pelo conhecimento humano, e o “abstrato” caracterizado pelo desconhecimento ou imprevisibilidade humana. Agravando o clima de incertezas, o desenvolvimento econômico encobre as consequências negativas do seu progresso, transmitindo à sociedade uma falsa ideia de controle do risco ecológico.

Nessa conjuntura, constatou-se que num prazo exíguo são dilapidados os patrimônios naturais formados lentamente nos períodos geológicos e biológicos, implicando na irreversibilidade dos processos. Os recursos consumidos, por natureza limitados, e não restaurados, acarretam um desequilíbrio ecológico acentuado, por sua vez impulsionado pelas novas e múltiplas necessidades humanas, que são ilimitadas. Esse fenômeno é a causa de grande parte dos conflitos estabelecidos no seio das comunidades locais e da sociedade global em busca do controle sobre os bens essenciais e estratégicos da natureza. Gera, por conseguinte, um quadro de ruptura na identidade do homem com a natureza e repercute no que se convencionou chamar de “qualidade de vida” (MILARÉ, 2011, p. 64-65).

A “questão ecológica”⁴ surge como um problema jurídico quando adquire conotações éticas com base numa responsabilidade ambiental global diante da crítica realidade circundante, quando o senso comum reconhece como injusta a ação que põe em risco a sobrevivência terrena, tendo em vista nada justificar a valorização das gerações presentes em detrimento das futuras. Deve-se, portanto, alterar a forma do agir individualizado, não de maneira espontânea, mas pela atuação do Estado mediante os seguintes desdobramentos: assimilação do ambiente como bem jurídico fundamental, compreensão político-jurídica do

⁴ “A <questão ecológica> é uma questão cultural. O seu âmbito reside num ambiente criado artificialmente pelo homem através de uma acção cujos efeitos oscilam entre avanços socialmente benéficos e incessantes ameaças biológicas, intensificados na civilização técnica, industrial. Não admira que a resposta passe por uma transformação também artificial – técnica – da situação criada, uma transformação empreendida pelo homem e intencionada pela sustentabilidade do desenvolvimento, o que implica combinar a preservação da capacidade funcional ecológica com o uso e aproveitamento do património natural, sem pôr em causa a coesão social” (GARCIA, 2007, p. 395).

“risco” como fenômeno inerente a toda decisão (pessoal ou estatal) e garantia de futuro enquanto espaço de vida com dignidade, para além das gerações presentes (GARCIA, 2007, p. 19, 396).

Com efeito, a Constituição de 1988 destaca no *caput* do art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, o conceito restrito de meio ambiente apontado na Lei nº 6.938/1981⁵ (meio ambiente natural), mostra-se insuficiente para alcançar a dimensão constitucionalmente atribuída a esse bem, de modo a não só contemplar o meio ambiente natural ou físico, mas também o meio ambiente artificial (espaço urbano construído), cultural (patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico) e do trabalho (art. 200, VII, da CF). Albergando essa amplitude, José Afonso da Silva (2011, p. 20) conceitua meio ambiente como “o conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Analisando o conteúdo normativo do art. 225 da CF/88 como inovação extraordinária da tutela do meio ambiente no sistema constitucional brasileiro, Silva (2011, p. 54) classifica sua composição em: a) “norma-princípio” ou “norma matriz” - o *caput* desse artigo, revelando substancialmente o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) “instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no *caput*” – encontra-se no § 1º e seus incisos (deveres especiais); e c) um conjunto de “determinações particulares” em relação a “objetos e setores” – referência dos §§ 2º a 6º, revelando primordial exigência e urgência da cabeça do artigo.

Herman Benjamin (2011, p. 89-101) identifica seis benefícios materiais da constitucionalização do meio ambiente: 1) estabelecimento de um dever genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada; 2) a ecologização da propriedade e da sua função social; 3) a proteção ambiental como direito fundamental; 4) legitimação constitucional da função estatal reguladora; 5) redução da discricionariedade administrativa; e 6) ampliação da participação pública, inclusive pelo Poder Judiciário. Quanto aos benefícios formais, destacam-se: a) a preeminência e a proeminência dos direitos,

⁵ “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

deveres e princípios ambientais; b) segurança normativa; c) substituição do paradigma da legalidade ambiental pelo paradigma da constitucionalidade ambiental; d) controle da constitucionalidade da lei; e) reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais.

Por sua vez, o STF reconheceu a fundamentalidade do direito ao meio ambiente equilibrado em julgamento paradigmático no ano de 1995, no MS 22.164/SP, destacando excerto do voto do relator, Ministro Celso de Mello:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formas sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Nessa senda, dispõe o art. 225, § 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Tratou, pois, o preceito constitucional de aperfeiçoar a regulamentação da matéria dantes fixada no art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/1981. Ocorre que, interessando de perto os aspectos relacionados à responsabilidade civil, definiu essa lei “degradação” e “poluição” nos termos do art. 3º, II e III, e poluidor como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Tem-se na amplitude desses conceitos a preocupação do legislador em albergar maior possibilidade de proteção ao meio ambiente, ao tempo em que incorre no risco de torna-los tão fluidos e abertos que deponham contra sua própria finalidade. Todavia, o mais importante é a associação desses conceitos à atuação do elemento humano (poluidor), mesmo de forma solidária, quando degrada a qualidade do meio ambiente. Sendo a poluição uma alteração adversa do meio ambiente causada por um poluidor e este responsável por um desequilíbrio ecológico, infere-se que sempre ocorrerá, em tese, um “dano ambiental” nessas

⁶ “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

circunstâncias, tendo em vista ser o equilíbrio ecológico um bem juridicamente tutelado (art. 225, *caput*, da CF/88).

Esse dano corresponde ao alicerce da responsabilidade civil ambiental, e, pelo seu caráter difuso e autônomo, não se confunde com os danos sofridos individualmente (danos pessoais), mesmo que oriundos de um mesmo fato. O dano ambiental tem efeitos patrimoniais e extrapatrimoniais, sendo os primeiros decorrentes da lesão (custo de reparação, educação ambiental, etc.) e os últimos correspondem ao “dano social”, que deve ser objeto de indenização mesmo que não tenha correspondência a priori com nenhum valor pecuniário. Este não se confunde com interesses privados de indivíduos ou grupos em decorrência da lesão ao ambiente (RODRIGUES, 2005, p. 299-303).

Como se mostra perceptível, a responsabilidade civil ambiental possui ampla complexidade jurídica quando cotejada à sistemática tradicional. O dano ambiental é difuso, de titularidade indefinida ou indeterminável, pois protege um bem de uso comum do povo. Em virtude da teoria do risco, o dano ambiental pode ser incerto e suas consequências imprevisíveis quanto ao aspecto transtemporal, que pode ser cumulativo de geração para geração, inclusive por meio de uma tolerância social. Por essas características, é no nexo de causalidade que reside maior dificuldade de comprovação do fato e consequente identificação do poluidor. Daí, a simples importação dos elementos clássicos da responsabilidade civil para o Direito Ambiental ensejaria numa função figurativa e simbólica do sistema jurídico, distante de uma efetiva proteção do meio ambiente (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 28, 49).

Parece que a própria materialização do que é segurança jurídica merece discussão de forma a compatibilizá-la com o princípio da precaução, quando se trata de risco em abstrato, incerto. Segurança jurídica não pode ser entendida como imutabilidade. Busca-se a segurança da relação jurídica, vínculo esse formado por membros da sociedade, leia-se, uma sociedade pós-moderna coberta pelo risco. Emerge, pois, uma dimensão de segurança jurídica ambiental com vistas a efetivar a justiça ambiental, pautada na solidariedade intergeracional (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 50).

Rodrigues (2005, p. 289-294), perquirindo sobre as “técnicas de responsabilização ambiental”, mostra sua diversidade na classificação entre individuais e coletivas. No primeiro caso, a tutela do meio ambiente ocorre de maneira reflexa, pois será sempre indireta, como nos casos de direito de vizinhança. Nas técnicas coletivas o legitimado busca a tutela de um direito supraindividual que enseja uma responsabilização pelos danos ambientais. Em todo caso, deve prevalecer a reparação *in natura* ou “reparação específica”, sempre que seja possível, pois nessa modalidade está ínsita a ideia de proteção e preservação dos recursos ambientais (art. 4º da Lei nº 6.938/81), assim como se coaduna com o propósito de educar o

poluidor com as medidas reparatórias. A reparação pecuniária (ressarcimento) constitui exceção e última *ratio*.

Mas agora importa saber a quem compete o protagonismo da legitimação na defesa desse bem de todos, essencial à qualidade de vida, e qual o instrumento jurídico desponta para essa finalidade.

2 A legitimação do Ministério Público Federal para tutelar o meio ambiente e a ação civil pública como instrumento jurisdicional por excelência

O protagonismo do Ministério Público nessa seara desponta não só pela destinação constitucional do manejo da ação civil pública (ACP) como função institucional (art. 129, III⁷), como também, conforme previsão na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP) pela sua interveniência obrigatória, quer seja na qualidade de autor ou na condição de fiscal da lei (art. 5º, § 1º). Ainda poderá assumir a titularidade ativa da ação em caso de desistência infundada ou abandono por associação legitimada (art. 5º, § 3º), formar litisconsórcio facultativo entre os seus ramos - Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados (art. 5º, § 5º) e promover a execução do julgado nos casos em que a associação legitimada não o faça após sessenta dias do trânsito em julgado (art. 15).

Assim, mesmo não sendo o único ente contemplado para agir na LACP⁸, possui o MP legitimidade para todas as situações materiais pretendidas, isto é, no que dizem respeito às tutelas “preventiva”, de “cessação”, “reparatória” (*in natura* e pecuniária) e de “urgência”, todas possíveis pela via da ACP (MIRRA, 2010, p. 80).

A ação civil pública ambiental será proposta em face do poluidor, pessoa física ou jurídica, individualmente considerado ou em litisconsórcio, na condição de responsável direto ou indireto, ou contra ambos (responsabilidade solidária). A Lei nº 9.605/98 prevê que a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou participantes do mesmo fato (art. 3º e parágrafo único), como também poderá ser

⁷ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”

⁸ “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente (art. 4º).

Em regra, as ações civis públicas são propostas no foro do local onde ocorreu o dano e o juízo deterá competência funcional para processar e julgar a causa (art. 2º da LACP). Portanto, o ajuizamento da ação em foro diverso pode ensejar a nulidade dos atos decisórios (art. 113, § 2º, do CPC). Se o dano ocorrer em território que envolva duas comarcas ou mais, a prevenção será fixada pela prevenção, com o ajuizamento da ação, em relação as outras demandas propostas posteriormente com mesma causa de pedir ou pedido (art. 2º, parágrafo único, da LACP). Contudo, sendo o dano de alcance regional (envolvendo mais de um estado-membro), a competência deve ser deslocada para a Justiça Federal por força do art. 109, § 3º, da CF/88.

A atuação do MPF fica adstrita à tutela dos bens de interesse da União, suas autarquias e empresas públicas e o foro competente é a Justiça Federal (art. 109, I, da CF/88). Essa hipótese constitui exceção à regra geral da competência em decorrência do local do dano, como também quando houver interesse de dois ou mais estados da federação (art. 102, I, f, da CF/88). Desta maneira, na seara ambiental, possuindo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, interesse na lide, o feito deve ser processado e julgado perante a Justiça Federal. Já a autoria autônoma do MPF na lide contra particulares na jurisdição federal, ou seja, sem a participação da União, suas autarquias e empresas públicas, nem sempre foi pacífica.

No tocante à instrução do feito em matéria ambiental, a prova constitui o ponto nevrálgico dessa fase processual. Conforme constatado na pesquisa do capítulo seguinte, a ACP é instruída geralmente com a documentação oriunda do IBAMA, consubstanciada na cópia do procedimento administrativo respectivo. Com efeito, essa autarquia federal costuma figurar no polo ativo da demanda, principalmente na qualidade de litisconsorte. Ocorre que, oportunizados o contraditório e a ampla defesa, não são raros os casos que ainda persistem dúvidas quanto às circunstâncias de fato que permeiam o caso, razão porque o juízo determina a realização de prova pericial, tendo em vista que o órgão público ambiental não se encontra imbuído de imparcialidade e, por conseguinte, sua produção técnica, embora dotada de fé pública e das presunções do ato administrativo, não são consideradas como única fonte probatória.

Quando a prova pericial é requerida pelo réu, este arcará com o ônus financeiro. Mas há casos em que é pugnada pelo próprio MPF ou por determinação do juízo processante. Nessas

circunstâncias, gera-se um impasse quanto ao adiantamento dos honorários periciais. Dispõe o art. 18 da LACP acerca da desnecessidade da parte autora adiantar despesas processuais; por outro lado, mesmo supostamente compelidos pela inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, do CDC), os réus poderiam arguir o direito de não produzir prova contra si mesmos, como também no dizer de Mazzilli (2006, p. 518) que “os peritos particulares custeiem ou financiem, de seus próprios bolsos, as perícias que poderão ser necessárias”. A par disso, dispõe o MPF dotação orçamentária para essa finalidade, com gerenciamento centralizado na Secretaria Geral do MPU, na Procuradoria Geral da República.

Seguindo o intento buscado no pedido e tendo alcançado o provimento jurisdicional favorável com o trânsito em julgado da decisão de mérito, dispõe o art. 16 da LACP sobre a eficácia subjetiva *erga omnes* da sentença, mitigada, entretanto, aos limites territoriais do órgão prolator. Em matéria ambiental, difusa por essência, a relação jurídica litigiosa é única e indivisível (indivisível), de tal modo que a limitação em comento tornar-se incompatível com a natureza jurídica da coisa julgada de mérito, pois nele se depreende a respeito da existência ou não da relação jurídica objeto do litígio (ou do seu modo de ser). Destarte, seria possível em tese uma sentença válida, eficaz e imutável em determinado território, mas seria válida, eficaz e mutável fora desse território (ZAVASKI, 2009, p. 66-67). Para o autor, a compatibilidade dessa norma somente seria possível nos casos de interesses individuais homogêneos:

O sentido da limitação territorial contida no art. 16, antes referido, há de ser identificado por interpretação sistemática e histórica. [...] O que ele objetiva é limitar a eficácia subjetiva da sentença (e não a coisa julgada), o que implica, necessariamente, limitação do rol dos substituídos no processo (que se restringirá aos domiciliados no território da competência do juízo). Ora, entendida nesse ambiente, como se referindo à sentença (e não à coisa julgada), em ação para tutela coletiva de direitos subjetivos individuais (e não em ação civil pública para tutela de direitos transindividuais), a norma do art. 16 da Lei 7.347/85, produz algum sentido. É que, nesse caso, o objeto do litígio são direitos individuais e divisíveis, formados por uma pluralidade de relações jurídicas autônomas, que comportam tratamento separado, sem comprometimento de sua essência. Aqui, sim, é possível cindir a tutela jurisdicional pro critério de territorial, já que as relações jurídicas em causa admitem divisão segundo o domicílio dos respectivos titulares, que são perfeitamente individualizados.

Contudo, as divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o assunto põe em baila a dificuldade de se tratar a matéria da coisa julgada nas ações coletivas, cujo objeto envolve a

tutela de interesses difusos após a inovação restritiva da citada legislação. Frisa-se, por exemplo, o posicionamento do Ministro Marco Aurélio, relator da ADI nº 1.576-1:

A alteração do art. 16 correu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia erga omnes da sentença proferida na ação civil pública. Entendo que o art. 16 da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, harmônico com o sistema Judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada erga omnes da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia erga omnes sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo – não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenho a mudança de redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos erga omnes na área de atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública, nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário.

Mancuso (2011, p. 346-347) discorre sobre a incompatibilidade dessa sistemática com a finalidade última do processo coletivo: sua eficácia social, sabendo que a coisa julgada tem como “fundamento político” o imperativo da segurança social, “operando como remédio imunizante contra a perpetuidade das controvérsias”. Almeida (2009, p. 167) critica a alteração legislativa de afastar a possibilidade de decisões e sentenças com abrangência regional e, principalmente, nacional, mencionando que aquela decorreu do poder de império do governo que, da maneira que mais lhe convinha, desnaturou a marca principal da ação coletiva: a coisa julgada, ironicamente, segundo o autor, quando se sentia ameaçado com algo que não deveria incomodá-lo: a defesa coletiva de cidadãos, contribuintes, funcionários públicos, etc.

Para Nelson e Rosa Nery (2013, p. 1695-1696) a nova redação do art. 16 da LACP afigura-se inconstitucional e ineficaz. Em primeiro lugar, fere os princípios do direito de ação (art. 5º, XXXV, da CF/88), da razoabilidade e da proporcionalidade, como também fora editada por meio de medida provisória, via utilizada ao arpejo das justificativas constitucionais da urgência e relevância (caráter absolutamente excepcional). A ineficácia consiste na alteração parcial da LACP, quando a matéria é também regida nos termos do art. 103 do CDC, sem que este sofresse qualquer pugna.

Sob o aspecto da natureza jurídica dos institutos envolvidos, os autores aduzem que na alteração em comento houve erro do legislador na confusão perpetrada com os termos “limites

subjetivos da coisa julgada”, “jurisdição” e “competência”. Exemplificando o caso de uma sentença de divórcio proferida em São Paulo, era como se essa não pudesse valer no Rio de Janeiro e, por conseguinte, nesta última comarca o casal continuasse casado. E acrescenta: “o que importa é quem foi atingido pela coisa julgada material”.

Se alcançado o trânsito em julgado da decisão de mérito favorável ao pedido autoral, segue-se a marcha processual com o cumprimento de sentença, que na ação civil pública obedece aos mesmos parâmetros dos arts. 461 (obrigação de fazer, de não fazer ou de entrega de coisa) e 475 (obrigação pecuniária), ambos do CPC. Quanto à legitimação executória, detecta-se uma especificidade no art. 15 da LACP no caso de omissão do autor. Diante da relevância do bem tutelado, Milaré (2011, p. 1466-1467) leciona que a inércia de qualquer legitimado (e não somente de associação, como textualmente disposto no citado artigo) autoriza e faculta aos demais legitimados a deflagração da execução, observando-se, quanto à atuação do Ministério Público, que se reveste de dever funcional ante o princípio da obrigatoriedade, “verdadeiro munus, sem qualquer possibilidade de juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade”. De modo semelhante, no caso de desistência ou abandono da ação (art. 5º, § 3º, da LACP).

Considerando a natureza indisponível do meio ambiente, o legislador ainda atentou para o incremento de mecanismos tendentes a suprimir a atividade fonte de danos ao meio ambiente ao estabelecer no art. 11 da LACP garantias legais ao cumprimento de obrigação de fazer e não fazer por imposição ao responsável ou outra medida que possibilite a produção da proteção almejada. Nesse passo, aponta Mirra (2004, p. 393): a execução da obrigação por um terceiro à custa do obrigado; a fixação de multa diária pelo não adimplemento da decisão e as medidas de apoio (busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva e requisição de força policial). Lembra o autor que essas medidas assecuratórias podem ser determinadas não só no julgamento do mérito, mas também em sede de antecipação liminar, no início do processo, determinada em caráter de urgência.

Vale ressaltar ainda o papel do Poder Judiciário em exercitar maior controle na supressão das omissões lesivas à qualidade do meio ambiente operadas por seus gestores, sendo, pois, incabível a tomada de decisões unilaterais sob o pálio da discricionariedade administrativa, mas em desconformidade com os interesses preservacionistas da sociedade. Praticando ato vinculado aos dispositivos constitucionais e legais, toda vez que a Administração não atuar de modo eficiente na defesa do meio ambiente, caberá à coletividade, por intermédio de seus representantes legitimados, buscar na jurisdição a

realização da boa gestão ambiental sem que isso viole o princípio da separação dos poderes (MIRRA, 2004, p. 402).

A conclusão que faz Assagra de Almeida (2010, p. 270) é que, em face do seu objeto material plasmado em direitos fundamentais de índole metaindividuais, a ação civil pública possui natureza de garantia constitucional fundamental em consonância com a cláusula aberta do art. 5º § 2º da CF/88, sendo a ela imputadas todas as prerrogativas constitucionais, tais como: incompatibilidade de interpretação restritiva; inserção no rol das cláusulas superconstitucionais, não podendo ser restringida ou eliminada da Constituição; prioridade na tramitação processual em conformidade da relevância social dos bens e valores jurídicos que tutela; e receber interpretação aberta, flexível e ampla do pedido e da causa de pedir, desde que compatíveis com o direito material coletivo em questão.

3 O perfil dos demandados em ação civil pública ambiental no Estado do Ceará

Trata o presente tópico de pesquisa empírica envolvendo a atuação do Ministério Público Federal no Estado do Ceará perante a Justiça Federal quando do ajuizamento de ações civis públicas. Intencionou-se diagnosticar acerca da utilização do principal instrumento jurídico para tutelar matéria relativa ao meio ambiente e buscou-se apresentar um enfoque atualizado dessa atuação ministerial mediante o recorte temporal nos exercícios 2009 a 2013.

Para isso, recorreu-se aos registros processuais do banco de dados do sistema eletrônico do MPF (Sistema Único) em cotejo com os arquivos correspondentes às digitalizações de todas as ações civis públicas. Realizada a seleção de ACPs que versassem sobre matéria ambiental, chegou-se ao quantitativo de 238 processos dessa natureza no quinquênio referido. Em seguida, elaborou-se um questionário contendo perguntas fechadas a serem respondidas por intermédio da análise individual dos processos. Os dados formaram um banco de dados com múltiplas variáveis sobre perfil dos réus, objeto das ações, incidentes, valores, medidas tomadas, decisões liminares e definitivas, tempo, condenação, cumprimento de sentença, entre outras.

Por se tratar de um amplo banco de dados, optou-se no presente artigo por selecionar apenas algumas variáveis para a análise estatística descritiva. Deu-se especial atenção à identificação dos réus, destacando a composição do polo passivo de acordo, natureza jurídica de cada ente participante do processo e o setor econômico do réu. A intenção foi aferir o grau de participação de cada segmento nas demandas judiciais envolvendo a tutela do meio ambiente equilibrado nos moldes já relatados.

Sob o aspecto material do Direito Ambiental, foi realizado levantamento relacionado à ação ou omissão perpetrada pelo(s) demandado(s) oriundos da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente e plasmadas na causa de pedir e no pedido. Na coleta dos dados analisaram-se os arquivos eletrônicos de cada processo. Diante da insuficiência de dados, recorria-se ao sistema interno de registro e acompanhamento administrativo e processual do MPF (Sistema Único) e ao sítio eletrônico da Justiça Federal no Estado do Ceará na *internet*. Os acessos via *internet* para esse fim ocorreram no período de 12/06/2014 a 03/07/2014.

3.1 Distribuição das ações no tempo

Os dados revelam uma oscilação no uso da ACP ao longo dos anos, com alterações nas quantidades das ações sem uma razão evidente. A correlação com as outras variáveis não permitiu afirmar com segurança as razões das mudanças, contudo surgem como hipóteses principais para estas oscilações as diferenças individuais nos perfis de atuação dos procuradores responsáveis pelo acompanhamento da matéria e a ocorrência de eventos pontuais específicos como grandes investigações em segmentos econômicos durante um determinado ano. Os dados preliminares sugerem que há um elevado peso no perfil dos procuradores na expansão ou redução da atuação do MPF na matéria ambiental. Esta tendência pode apresentar aspectos negativos, dado a redução da institucionalização da atuação fiscalizadora e repressiva das violações e risco de certo voluntarismo.

De qualquer modo, a pesquisa ratificou o que se previa sobre o protagonismo da ação civil pública como instrumento jurisdicional para tutelar o meio ambiente. Verificou-se, em coleta complementar de dados no âmbito da Justiça Federal no Estado do Ceará, que no período de 2009 a 2013, nenhuma ação popular foi ajuizada na jurisdição de Fortaleza com objeto voltado à proteção do equilíbrio ambiental (mesmos parâmetros da pesquisa com ACP).

Neste aspecto repousa o que asseverou Assagra de Almeida (2010, p. 270) no sentido desse instrumento possuir natureza de garantia constitucional fundamental com todas as prerrogativas inerentes. Noutras palavras, a eliminação da ACP do mundo jurídico implicaria, pelo menos na seara jurisdicional, na negação da concomitância e correspondência necessária entre a existência do direito material (especialmente difusos) e os instrumentos jurídicos que o assegure. Assim, a ação civil pública afigura-se imprescindível à tutela ambiental nas suas mais diversas formas: de urgência, preventiva, de cessação e reparatória (*in natura* e pecuniária) (MIRRA, 2010, p. 80).

Tabela 1 - Ano de atuação da ACP (2009 a 2013)

Ano	Frequência	Percentual
2013	54	22,7
2012	38	16,0
2011	44	18,5
2010	61	25,6
2009	41	17,2
Total	238	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

3.2 Do polo passivo

Os dados sobre o perfil dos réus indicam uma predominância de ações contra pessoas naturais sujeitas a responsabilização individual por danos ambientais. Não obstante a maior relevância econômica e social que possam ter a ações contra grandes empresas ou grupos empresariais, predomina uma atuação pulverizada e difusa que incide sobre pessoas em vários segmentos sociais e econômicos. A correlação com outras variáveis permite trazer à tona algumas hipóteses, como a dependência elevada da provocação prévia de órgão de fiscalização ambiental e a dificuldade em identificar uma programação prévia de atuação baseada em critérios bem definidos. Uma atuação sistemática baseada nos riscos potenciais de impacto ambiental ou em rotinas baseadas em critérios mais claros de atuação poderia ampliar a eficiência das ações e aprimorar ainda mais o papel do MPF na defesa do meio ambiente equilibrado.

As informações sobre o ponto de partida para a ACP reforçam a percepção que a atuação do MPF depende intensamente das iniciativas de órgãos fiscalizadores e das organizações da sociedade civil. Poucos casos decorrem de iniciativa originada em primeiro lugar no MPF. Se de um lado essa situação pode ser vista como normal e até mesmo salutar, tendo em vista a presença da sociedade civil, por outro, pode implicar em distorções, pois grupos mais organizados e as políticas de fiscalização definidas no âmbito do Executivo acabam por conduzir a atuação dos procuradores. Isso se reflete no perfil dos setores econômicos abordados.

Tabela 2 - Composição do polo passivo

Composição do polo passivo	Frequência	Percentual
-Réu individual	70	70,6
-Litisconsórcio passivo	168	29,4
Total	238	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 3 – Natureza jurídica do réu (ou do primeiro réu no caso de litisconsórcio)

Natureza Jurídica	Frequência	Percentual
-Pessoa jurídica de direito público	24	10,1
-Pessoa natural	168	70,6
-Pessoa jurídica de direito privado	46	19,3
Total	238	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

3.3 Setor econômico

As informações acerca do setor econômico sobre o qual incidem as ações mostram-se em sintonia como perfil identificado nas demais variáveis. A prevalência da violação relacionada ao segmento do comércio liga-se a ações contras indivíduos, com peso financeiro e impacto ambiental relativamente menor. Setores que se imaginaria ter maior importância como a indústria ou a hotelaria, este último relacionado a alguns problemas na ocupação da área costeira, aparecem com pequena frequência. Estes dados reforçam a análise sobre a importância de se pensar o modelo de atuação fiscalizadora e repressiva em face dos danos ambientais. Refletir sobre o planejamento das ações, mapeamento dos setores com maior dano e sobre maximização dos instrumentos de ação permitiriam expandir e valorizar os impactos da atuação do MPF neste campo.

Ficou constatado na pesquisa que 73% das ações civis públicas movidas pelo MPF foram embasadas por Procedimento Administrativo (PA) e Inquérito Civil (IC) instaurados mediante a iniciativa de órgãos ambientais, principalmente por remessa do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em decorrência do exercício do poder de polícia. A participação da sociedade em 16% dos casos efetiva-se por denúncia ou representação via *internet* no sitio eletrônico da Procuradoria da República no Estado do Ceará (PR/CE), ou por escrito, já impresso pelo próprio interessado ou reduzido a termo no setor competente na sede do órgão (Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC). Já o

membro do MPF toma a iniciativa de ofício (6% dos casos) quando tem conhecimento de fatos supostamente danosos ao meio ambiente, em geral por meio de comunicações informais ou pelos canais midiáticos (jornais, televisão, rádio, internet etc.).

Por um lado, esse aspecto múltiplo de iniciativa converge para um dos benefícios substantivos da constitucionalização protetiva da higidez ambiental, como ressaltou Herman Benjamin (2011, p. 96). A ampliação dos canais para a participação pública compatibiliza o benefício (qualidade ambiental) e a missão (proteger o meio ambiente como dever de todos) com os meios administrativos ou judiciais no esforço para sua implementação. Assim, “Sem a possibilidade de questionamento coletivo, administrativo e judicial, dos comportamentos degradadores de terceiros, qualquer garantia dada ao cidadão estará gravada com o símbolo da infecundidade e ineficácia do discurso jurídico”.

Não obstante, percebe-se, por outro lado, que esse modelo tende a guiar a atuação do MPF em razão de iniciativas e prioridades definidas fora da sua estrutura. Em certa medida, cria-se uma distorção na atuação repressiva das ACPs, na medida que elas incidem em maior medida nos setores indicados por grupos organizados da sociedade civil ou por ações de fiscalização de órgãos como o Ibama. Em segmentos com baixa organização, vulneráveis ou que, por alguma razão, não se encontram nas prioridades de ação do Executivo corre-se o risco de uma atuação limitada dos procuradores.

Tabela 4 – Setor econômico do primeiro réu

Setor econômico do réu	Freq.	Percent.
-Comércio	76	31,9
-Indústrias	3	1,3
-Hotelaria - imobiliário	12	5,0
-Pesca	12	5,0
-Construção	13	5,5
-Serviço público	21	8,8
-Outros	17	7,1
-Informação não disponível	84	35,3
Total	238	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 5 – Motivo ou objeto da ACP

Motivo ou objeto da ACP	Freq.	Percent.
-Desmatamento	21	8,8
-Poluição	6	2,5
-Pesca ou comércio ilegal	28	11,8
-Área não edificável	144	60,5
-Extração mineral	15	6,3
-Licenciamento	14	5,9
-Outros	10	4,2
Total	238	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Conclusão

Ao longo da segunda metade do século XX a “questão ecológica” despertou na atuação dos Estados os novos imperativos para tutelar o incipiente direito difuso ao meio ambiente equilibrado. Destacam-se nesse processo, os princípios gerais erigidos na Convenção de Estocolmo (1972) que ecoaram nos ordenamentos de diversos países, a exemplo da Constituição brasileira de 1988, que erigiu esse bem à categoria de direito fundamental (art. 225). Mas essa medida poderia se tornar inócua se concomitantemente não tivesse atentado o constituinte originário para a eleição de instituições e de meios necessários à concretização, efetivação e proteção a este direito.

O Ministério Público e a ação civil expressam com vigor os resultados dos debates constituintes e das iniciativas das décadas anteriores em torno da proteção ao meio ambiente equilibrado, bem como a outros direitos que ultrapassam a esfera meramente individual. A transição para uma nova ordem democrática exigiu uma renovação na maneira como o Estado brasileiro e seu sistema de Justiça lidavam com um grande conjunto de direitos, num ambiente em que a capacidade e a tradição de organização da sociedade civil ainda não se mostrava capaz de intervir de forma eficaz na proteção da Constituição.

O desenho e a forma de atuação do MP representam, em grande medida, uma opção do Constituinte em depositar grandes esperanças no seu papel fiscalizador e renovador das práticas sociais e políticas. Um dado da pesquisa revela o quanto é importante esta atuação. Em levantamento realizado no âmbito da Justiça Federal no Estado do Ceará, constatou-se

que no período de 2009 a 2013 (mesmos parâmetros da pesquisa com ACP), nenhuma ação popular foi ajuizada na jurisdição de Fortaleza com objeto voltado à tutela do meio ambiente. Não obstante se tratar de um meio processual simples e acessível para que o cidadão atue na defesa dos direitos da sociedade, observa-se a fragilidade das iniciativas diretas da comunidade na esfera judicial.

Na pesquisa realizada acerca da atuação do Ministério Público Federal no Estado do Ceará (Jurisdição Fortaleza) com manejo de ação civil pública em matéria ambiental, no quinquênio 2009 a 2013, constatou-se pequena variação no número de processos autuados por ano, com maior discrepância no ano de 2010, por representar um quarto do total. Essas variações decorrem, em maior medida, da proporção das remessas ao MPF/CE dos órgãos ambientais (quase sempre do IBAMA), no exercício do poder de polícia. Encaminhadas as autuações por infrações ambientais, o *Parquet* federal instaura Procedimento Administrativo (PA) ou Inquérito Civil (IC) para apurar responsabilidade civil do degradador, dos quais resulta o ajuizamento de ACP. Portanto, embora não seja o único fator determinante, mas o principal, o número de comunicados do IBAMA ao MPF exerce influência diretamente proporcional na quantidade de ACPs ambientais em 73% dos casos.

Outro elemento importante de influência nesse quantitativo anual decorre do desmembramento do PA ou IC por ocasião da conclusão da sua instrução. A apuração dos elementos de autoria e materialidade às vezes revela um grande número de pretensos demandados em ACP. A formação de litisconsórcio com maior número de réus favorece a lentidão da marcha processual e o tumulto naturalmente ocasionado pela composição plural. Desse modo, identificados todos os responsáveis pela degradação ambiental em um único PA ou IC, o MPF ajuíza tantas ações quantos forem os requeridos, individualizando as demandas e anexando cópia desses procedimentos em cada ação. Assim, por exemplo, um único IC cujo objeto alcançou as barracas ilegalmente encravadas em faixa de praia na orla do Município de Cascavel, no distrito de “Praia da Caponga”, propiciou o aforamento de diversas ACPs conforme o número de proprietários dessas instalações.

Essa forma de atuação individualizada influencia também no resultado do próximo item pesquisado. A composição do polo passivo é protagonizada por réu individual (70%) em detrimento da formação de litisconsórcio (30%). A composição plural do polo passivo compreendeu mais as situações em que se mostrava necessária a junção na mesma demanda do(s) poluidor(es) e dos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento de obras ou

empreendimentos específicos. Da formação litisconsorcial pesquisada, apenas 11,3% apresentou três ou mais réus no total de ações.

A natureza jurídica do réu também foi analisada na pesquisa, constando uma maioria expressiva da categoria “pessoa natural” (70,6%) sobre as demais “pessoa jurídica de direito privado” (19,3%) e “pessoa jurídica de direito público” (10,1%). Ratificando o que já fora exposto sobre a individualização dos réus, percebeu-se que essa primazia decorre de atividades comerciais exercidas por pessoa natural em barracas de praia em áreas não edificáveis (sem registro de pessoa jurídica), na pesca e comercialização de lagosta em período de defeso ou em fase prematura (dimensões abaixo das especificações legais) e na extração de areia de forma ilegal. A participação de pessoa jurídica de direito privado vincula-se mais a atividades de construção de empreendimentos em áreas não edificáveis, como dunas, faixa de praia, manguezais, dentre outros ou provocando desmatamentos. Como dito, os órgãos públicos são mais demandados quando o assunto envolve a concessão de licenças reputadas irregulares ou ilegais.

Quanto ao quesito “setor econômico do primeiro réu” houve dificuldade na sua identificação em aproximadamente 35% dos casos. Isso se deve ao fato de não se evidenciar na leitura da petição inicial esse dado, sendo necessário esquadrihar todo procedimento que embasou a ACP, o que somente seria possível com o acesso físico dos autos. De qualquer modo, o ramo comercial desponta na liderança desse quesito com um percentual de quase 32% do total, em cotejo com as demais atividades privadas como hotelaria, pesca e construção que oscilaram entre 5 e 5,5%. O baixo percentual das indústrias (1,3%) denota que a área geográfica de atuação desse segmento guarda pouca correlação com as decorrentes do interesse da União, e, por via atrativa, a competência do MPF para atuar.

Por último, a motivação do ajuizamento da ACP reflete as circunstâncias das ilicitudes perpetradas pelos réus com relação aos bens ambientais protegidos. A atenção recai sobre as áreas não edificáveis, representando aproximadamente 60% do total. Atribui-se essa frequência ao número expressivo de ocupações em terreno de marinha ou faixa de praia no litoral cearense, em decorrência de especulação imobiliária (construções) e na exploração de atividade econômica, como visto, de barracas de praia. A pesca e/ou comercialização da lagosta em tempo de defeso ou em fase prematura é responsável por cerca de 11% das lides, uma vez que responde pela quase totalidade dos casos dessa natureza. Os poucos eventos não vinculados a essa prática estão voltados à forma e aos instrumentos utilizados na pesca no litoral do Estado.

O conjunto dos dados permite identificar a relação entre a atuação do MPF e as iniciativas oriundas dos órgãos de fiscalização ou da sociedade civil. Sobressai a importante função do MPF como instrumento estatal acessível às denúncias da comunidade e responsável por uma ação repressiva integrada com os órgãos fiscalizadores. Esse aspecto positivo e relevante, não deve obscurecer a dificuldade em identificar uma atuação orientada por diretrizes institucionais sistemáticas. O número de ações, os segmentos de atuação e as características dos demandados variam conforme movimentos e condicionantes externos ao MPF. Isso implica na predominância de prioridades definidas indiretamente pela Administração e a carência de uma atuação que permita ativamente identificar situações que exijam uma presença mais vigorosa da instituição. A baixa institucionalização das diretrizes de ação pode enfraquecer a eficácia da atuação e abrir espaço o risco da prevalência excessiva de características individuais dos perfis pessoais dos procuradores.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. A natureza da ação civil pública como garantia constitucional fundamental: algumas diretrizes interpretativas. In MILARÉ, Édis. (coord.) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: RT, 2010.

ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos controvertidos da ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: RT, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In Canotilho, José Joaquim Gomes; Leite, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3 ed. Lisboa: Almedina, 1999.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O Lugar do direito na proteção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes. *Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

LUÑO, Antonio Enrique Perez; DÍAZ, Ramon Luis Soriano; TORRES, Carmelo José Gómez. *Diccionario jurídico: Filosofía y teoría del derecho e informática jurídica*. Granada: Comares, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada – teoria geral das ações coletivas*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.