

André Marcelo Gaspar

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Especialização em Direito do Trabalho

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC – SP

São Paulo – 2009

André Marcelo Gaspar

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Monografia apresentada como parte das atividades para a obtenção do título de Especialista em Direito do Trabalho, junto à Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo – 2009

RESUMO

Este estudo trata, no primeiro capítulo, do conceito legal e dos aspectos fundamentais dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, como forma de fixar as bases jurídicas para o desenvolvimento dos demais temas a serem abordados. Far-se-á, então, no segundo capítulo, um apanhado acerca do conceito legal e doutrinário de meio ambiente, para então classificá-lo em meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Depois disso, serão analisados os princípios que regem o meio ambiente (prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, poluidor-pagador, participação e ubiquidade), para então relacionar uma série de regras de tutela do meio ambiente do trabalho previstas no ordenamento jurídico brasileiro, as quais, concluir-se-á, expressam, na maioria das vezes, direitos de natureza difusa ou coletiva. No terceiro capítulo serão abordados alguns instrumentos não jurisdicionais de tutela do meio ambiente do trabalho (SESMT, PPRA, CIPA, Embargo e Interdição, LTCAT, EAR/PGR) e, no capítulo quatro, será abordada a disciplina jurídica da ação civil pública, cujo objetivo é a tutela de direitos difusos e coletivos em geral, neles incluídos aqueles relacionados ao meio ambiente do trabalho. Concluir-se-á, então, por fim, que a ação civil pública é um instrumento eficaz colocado à disposição da sociedade, para a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente do trabalho.

Palavras-Chaves: Direito do Trabalho – Meio Ambiente do Trabalho – Processo Coletivo – Ação Civil Pública

ABSTRACT

This study deals, in the first chapter, with the legal concept and key aspects of diffuse rights, collective rights and homogeneous individual rights, as a way to establish the legal basis for the development of other themes to be treated. Will be done, then, in the second chapter, an overview about the legal and doctrinal concept of environment, to then classify it in natural environment, artificial environment, cultural environment and labor environment. After that, will be analyzed the principles governing the environment (prevention, precautionary, sustainable development, polluter pays, participation and ubiquity), to then relate a series of rules for protecting the environment under Brazilian law, which, will be concluded, express, in most cases, rights of collective or diffuse nature. In the third chapter will be discussed some non-judicial instruments of protection of the labor environment (SESMT, PPRA, CIPA, Embargo and Prohibition, LTCAT, EAR/PGR) and, in chapter four, will be treated the legal grounds of public civil action, which goal is the protection of diffuse and collective rights in general, them including those related to the labor environment. Will be concluded, then, finally, that public civil action is an effective tool available to the society, for the protection of diffuse and collective rights and interests related to the labor environment.

Key Words: Labor Law - Labor Environment - Collective Process - Civil Public Action

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Capítulo 1	
Dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.....	9
1.1. Diferença entre direito e interesse.....	13
1.2. Direitos difusos (art. 81, parágrafo único, inciso I, do CDC).....	15
1.3. Direitos coletivos <i>stricto sensu</i> (art. 81, parágrafo único, inciso II, do CDC)...	16
1.4. Direitos individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, inciso III, do CDC).....	18
Capítulo 2	
O meio ambiente do trabalho e a sua tutela jurídica.....	21
2.1. Conceito de meio ambiente.....	21
2.2. Classificação do meio ambiente.....	22
2.2.1. <i>Meio ambiente natural</i>	22
2.2.2. <i>Meio ambiente artificial</i>	23
2.2.3. <i>Meio ambiente cultural</i>	23
2.2.4. <i>Meio ambiente do trabalho</i>	24
2.3. Princípios que regem o meio ambiente.....	26
2.3.1. <i>Prevenção</i>	26
2.3.2. <i>Precaução</i>	28
2.3.3. <i>Desenvolvimento sustentável</i>	29
2.3.4. <i>Poluidor-pagador</i>	31
2.3.5. <i>Participação</i>	33
2.3.6. <i>Ubiquidade</i>	33
2.4. A tutela do meio ambiente do trabalho no ordenamento jurídico brasileiro.....	33
Capítulo 3	
Medidas preventivas não jurisdicionais do meio ambiente do trabalho.....	40
3.1. SESMT.....	41
3.2. PPRA.....	43

3.3. CIPA.....	44
3.4. Embargo e Interdição.....	47
3.5. LTCAT.....	49
3.6. EAR/PGR.....	50

Capítulo 4

Da Ação Civil Pública.....	52
4.1. Considerações iniciais.....	52
4.2. Bens protegidos e objeto.....	54
4.3. Legitimidade.....	56
4.4. Competência.....	58
4.5. Litisconsórcio.....	60
4.6. Ministério Público.....	65
4.7. Desistência e abandono da ação.....	67
4.8. Transação.....	69
4.9. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.....	70
4.10. Inquérito Civil.....	73
4.11. Prescrição.....	74
4.12. Litispêndência.....	77
4.13. Coisa julgada.....	78
4.14. Liquidação e execução da coisa julgada coletiva.....	82

Conclusão.....	84
-----------------------	-----------

Referências Bibliográficas.....	89
--	-----------

INTRODUÇÃO

O meio ambiente do trabalho constitui tema relevante e atual nos bancos acadêmicos, notadamente se considerarmos tratar-se de temática diretamente relacionada aos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal.

Vários também são os instrumentos previstos no ordenamento jurídico para a tutela dos direitos relacionados ao meio ambiente do trabalho, seja na esfera jurisdicional, seja na esfera não-jurisdicional.

Dentre os instrumentos jurisdicionais de tutela do meio ambiente do trabalho, destaca-se, entre as chamadas ações coletivas, a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº. 7.347/85.

A ação civil pública, segundo a melhor doutrina, tem por objetivo a tutela de direitos difusos e coletivos em geral, neles incluídos aqueles relacionados ao meio ambiente do trabalho, constituindo relevante meio de efetivação de direitos sociais constitucionalmente garantidos.

É nesse âmbito de estudo que se insere a presente pesquisa, a partir da qual se procurará demonstrar ser a ação civil pública um relevante instrumento de tutela dos direitos difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente do trabalho.

No primeiro capítulo, será abordada a conceituação legal e doutrinária dos chamados direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, temas estes que são a base para a abordagem dos demais assuntos do presente trabalho.

No segundo capítulo adentraremos ao tema do meio ambiente em geral e do meio ambiente do trabalho. Primeiramente será abordada a conceituação legal de meio ambiente, passando-se à sua classificação doutrinária e, em seguida, aos princípios que regem essa disciplina.

Ainda no segundo capítulo veremos a amplitude da tutela do meio ambiente do trabalho no ordenamento jurídico brasileiro, fato que faz dele um dos mais avançados do mundo, concluindo-se, ao final, que a maioria dos direitos inseridos nesse âmbito são de natureza difusa e coletiva.

No terceiro capítulo, antes de adentrar especificamente à temática da ação civil pública, como meio eficaz para se exigir o cumprimento das normas tutelares do meio ambiente do trabalho, serão abordados alguns instrumentos não jurisdicionais com o mesmo objetivo, dentre eles o SESMT (Serviços Especializados em Engenharia

de Segurança e em Medicina do Trabalho), o PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), a CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes) etc.

O quarto capítulo deste trabalho, por sua vez, será destinado à ação civil pública e sua disciplina jurídica, oportunidade em que serão abordados temas como os bens protegidos e o seu objeto, a legitimidade para a sua propositura, a competência para o seu processamento, a atuação do Ministério Público, seja como autor da demanda, seja na condição de *custos legis*, o inquérito civil, o termo de compromisso de ajustamento de conduta, implicações como o litisconsórcio, a desistência e o abandono da ação, a prescrição e a litispendência etc. Nesse capítulo ainda veremos as peculiaridades da coisa julgada coletiva, bem como a sua liquidação e execução.

Finalmente, considerando todos os temas debatidos nos capítulos acima mencionados, com ênfase na esfera justralhista, concluir-se-á tratar-se a ação civil pública de relevante e eficaz instrumento colocado à nossa disposição pelo ordenamento jurídico pátrio, para a tutela de direitos difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente do trabalho.

Assim, como se pode ver, a temática abordada na presente pesquisa é relevante e atual, sendo o seu objetivo contribuir, ainda que modestamente, não só para o estudo jurídico como também na busca por uma maior efetividade na tutela dos direitos sociais previstos na Constituição da República.

Por muito tempo a tutela dos direitos sociais foi marginalizada pelos estudiosos do direito, os quais preferiam dar mais atenção à tutela dos direitos e garantias individuais do que ao interesse das pessoas coletivamente consideradas. E assim também ocorreu com o direito do trabalho. Basta fazer uma análise da disciplina processual prevista na Consolidação das Leis do Trabalho para se verificar que a mesma dá muito mais atenção à tutela individual do que à coletiva das normas justralhistas.

Mas tal realidade vem sendo modificada na prática forense. Com o advento da Constituição Federal de 1988, passou-se a dar mais atenção aos interesses sociais e de bem comum, não só mediante a aprovação de normas de direito material pertinentes, como também por meio da criação de instrumentos jurídicos eficazes para a tutela dessas normas.

São essas, portanto, em linhas gerais, a temática e a linha de pensamento que serão abordadas na presente pesquisa.

Capítulo 1

DOS DIREITOS E INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

A primeira abordagem a ser realizada na presente pesquisa diz respeito à conceituação legal e doutrinária dos chamados direitos coletivos *lato sensu*.

Os direitos coletivos, ou direitos das pessoas coletivamente consideradas, surgiram a partir da evolução da sociedade e da massificação das relações jurídicas. São direitos fruto da industrialização e da urbanização, surgindo a partir de uma realidade na qual a tutela individual dos conflitos sociais já não se mostrava o melhor caminho.

A tutela dos interesses coletivos despontou como uma nova e moderna geração de direitos fundamentais, informada pelo princípio da solidariedade que decorre do interesse social.

Assim, ao lado dos direitos fundamentais de primeira geração, caracterizados pelas vedações ou prestações negativas impostas ao Estado, e de segunda geração, de cunho econômico-social, impondo ao Estado prestações positivas em prol dos indivíduos que o compõem, surge uma terceira geração de direitos fundamentais, compostos por direitos de solidariedade ou fraternidade e cujo escopo é a tutela de interesses comuns a determinados grupos, categorias ou classes de indivíduos.

Segundo esclareceu CELSO DE MELLO, ao relatar Mandado de Segurança julgado pelo pleno do Supremo Tribunal Federal¹:

“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 formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento

¹ STF – Pleno – MS nº. 22.164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17/11/1995.

importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”.

A professora ADA PELLEGRINI GRINOVER, citada por KAZUO WATANABE², lembra que o estudo dos direitos coletivos iniciou-se na Itália, nos anos 70, tendo sido os seus aspectos fundamentais definidos no Congresso de Pavia de 1974, onde foram definidas as características que os distinguem dos demais direitos. Segundo afirma, conforme conclusões obtidas no referido congresso, os direitos coletivos são:

“indeterminados pela titularidade, indivisíveis com relação ao objeto, colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, como a responsabilidade civil pelos danos causados no lugar da responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos, como a legitimação, a coisa julgada, os poderes e a responsabilidade do juiz e do Ministério Público, o próprio sentido da jurisdição, da ação e do processo”.

Essa mesma autora³ também destaca a dimensão social dos direitos coletivos, esclarecendo que:

“os interesses sociais são comuns a um conjunto de pessoas, e somente a estas. Interesses espalhados e informais à tutela das 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”.

² WATANABE, Kazuo. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7ª edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2001. p. 724/725

³ *Idem*, *ibidem*. p. 725

Nessa linha de raciocínio, é possível extrair que os direitos coletivos, em linhas gerais, são transindividuais, de titularidade múltipla, mas que convergem para um objeto comum e indivisível, inserindo-se, no seu contexto, os interesses relacionados ao meio ambiente, os interesses dos consumidores, dos idosos, das crianças e dos adolescentes, dos usuários de serviços públicos, dos trabalhadores etc.

No Brasil, os direitos e interesses coletivos encontram-se previstos e tutelados já na Carta Republicana de 1988, fato que representou um grande avanço em termos de garantia de direitos humanos.

Se analisarmos o preâmbulo da Constituição Federal, por exemplo, veremos que dele é possível extrair relevante conteúdo jurídico, notadamente a preocupação que teve o legislador constitucional com a construção de um Estado Social e Solidário.

Segundo consta do texto do preâmbulo da Constituição Federal de 1988, o objetivo da Assembléia Nacional Constituinte, reunida naquela oportunidade, era a construção de um:

“Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

Essa diretriz também pode ser extraída a partir do Título I da Carta de 1988, que trata dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Se observarmos o artigo 1º da Constituição Federal, veremos que o mesmo prevê, dentre os fundamentos do Estado Brasileiro, a *cidadania* (inciso II). E o artigo 3º, por sua vez, traz, como objetivo a ser alcançado, a construção de uma sociedade livre, justa e *solidária* (inciso I).

Os direitos coletivos também foram tutelados em diversos outros dispositivos do texto constitucional.

No artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, vários são os incisos que se relacionam a direitos coletivos: o direito de reunião (inciso XVI), a

liberdade de associação (incisos XVII a XXI), a função social da propriedade (inciso XXIII), a defesa do consumidor (inciso XXXII), o direito de ação (inciso XXXV), a repressão a toda e qualquer forma de discriminação (incisos I, VI, VIII, XLII), o mandado de segurança coletivo (inciso LXX), a ação popular (inciso LXXIII), a garantia da razoável duração do processo (inciso LXXVIII), dentre outros.

Os artigos 6º ao 11, por sua vez, tratam dos direitos sociais, inserindo-se, dentre eles, o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância e à assistência aos desamparados.

O artigo 7º tutela especificamente os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. O artigo 8º disciplina a liberdade de associação profissional e sindical. E o artigo 9º garante o direito de greve.

No Título III da Carta Magna, que trata da organização do Estado, entendeu por bem o legislador constitucional inserir, dentre as competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a tutela e a proteção de diversos interesses coletivos, como, por exemplo, os interesses das pessoas portadoras de deficiência, o patrimônio histórico, artístico e cultural, o acesso à cultura, à educação e à ciência, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação da fauna, da flora e das florestas, o combate à marginalização e à pobreza etc.

O artigo 129, inciso III, da Lei Maior, insere, dentre as funções institucionais do Ministério Público, *“promover ao 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”*, sem, contudo, que esta legitimidade afaste a de terceiros (§ 1º).

Enfim, se fizermos uma análise sistemática da Constituição da República, veremos que a mesma, em todos os temas por ela tratados, desde os princípios gerais do Estado Brasileiro, passando pelos direitos fundamentais, organização do estado e dos poderes, tributação e orçamento, ordem econômica e financeira, ordem social etc., expressa grande preocupação com o princípio da solidariedade ou fraternidade que deve informar as relações sociais.

Mas qual é a diferença entre direito e interesse? Como identificar um direito ou interesse coletivo? Quais os critérios e as características que os identificam e os distinguem dos direitos individuais?

São essas as questões que serão respondidas nos itens que seguem. Primeiramente faremos uma análise das expressões direito e interesse, para depois

tratarmos dos direitos coletivos propriamente ditos, oportunidade em que distinguiremos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, segundo critérios definidos pelo Código de Defesa do Consumidor, cuja disciplina jurídica relativa a este tema é aproveitada por todos os demais ramos do direito.

1.1. Diferença entre direito e interesse

Antes de tratarmos dos direitos coletivos propriamente ditos, é importante que se defina o significado das expressões “direito” e “interesse”.

Pelo vocábulo “interesse”, puro e simples, entende-se toda espécie de sentimento, desejo, zelo, aspiração, domínio ou proveito de alguém por outrem ou por alguma coisa. Trata-se, por exemplo, da vontade de obter algo, de garantir a permanência ou a extinção de alguma situação fática, de obter alguma vantagem em decorrência de algum fato. Enfim, é no interesse que repousam os anseios dos indivíduos, seja em relação a outros indivíduos, seja em relação a coisas materiais ou imateriais.

A realização do interesse puro e simples, no entanto, nem sempre estará amparada ou incentivada pelo Estado.

Os interesses, para que venham a fazer parte do patrimônio do indivíduo, com possibilidade de oposição em face de terceiros, deverão ser tutelados pelo Estado, ou seja, deverão ser reconhecidos como direitos subjetivos. E isso se dá na medida em que se evidencie a existência de um caráter social naquele interesse.

Os direitos subjetivos, portanto, podem ser conceituados, em linhas gerais, como interesses juridicamente protegidos pelo Estado.

A esse respeito, vale a pena destacar a lição de MIGUEL REALE⁴, que, ao explicar a teoria defendida por JHERING, que via no “interesse” a essência do direito subjetivo, assim se manifestou:

“Este grande jurisconsulto sustentava que a essência do direito subjetivo não é a vontade, mas, sim, o interesse. Tomava Jhering a palavra ‘interesse’ no sentido mais lato possível, indicando tanto o interesse para as coisas concretas e materiais, como para as

⁴ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 24ª edição. 3ª Tiragem. São Paulo. Saraiva. 1999. p. 255/256

de natureza ideal ou intelectual, como seria, por exemplo, o interesse por uma obra de arte.

Segundo Jhering, em toda relação jurídica existe uma forma protetora, uma casca de revestimento e um núcleo protegido. A capa, que reveste o núcleo, é representada pela norma jurídica, ou melhor, pela proteção à ação, o que quer dizer por aqueles remédios jurídicos que o Estado confere a todos para a defesa do que lhes é próprio. O núcleo é representado por algo que interessa ao indivíduo. O direito subjetivo, segundo Jhering, é esse ‘interesse enquanto protegido’. Daí a definição sucinta dada por Jhering: ‘direito subjetivo é o interesse juridicamente protegido’.

Mais adiante, MIGUEL REALE ainda destaca que a teoria defendida por JHERING foi objeto de críticas, seja pela amplitude do termo “interesse”, seja porque pode ocorrer a situação em que o titular do interesse não tenha interesse em vê-lo protegido, fato que *“levaria ao paradoxo de um direito subjetivo como expressão do ‘desinteresse’”*⁵.

Foi então que lembrou que as críticas formuladas à teoria de JHERING culminaram com a obra de outro jurista alemão, THON, segundo o qual *“o direito subjetivo é mais a proteção do interesse do que o interesse protegido, mais as grades que circundam e guardam o jardim, do que o jardim cercado pelas grades”*⁶.

No caso específico da tutela coletiva que será objeto da presente pesquisa, utilizaremos as expressões “interesse” e “direito” como sinônimos. É que os interesses coletivos que serão adiante abordados, relacionados ao meio ambiente do trabalho, já foram efetivamente tutelados pelo Estado, assumindo, assim, o *status* de direito subjetivo.

Aliás, ainda com relação a esse tópico, não é demais frisar que a discussão acerca da possibilidade ou não de tutela jurídica de interesses cuja titularidade é a coletividade, seja ela indeterminada ou determinável, já se encontra ultrapassada.

Conforme destacado por KAZUO WATANABE⁷:

⁵ *Idem, ibidem.* p. 256

⁶ *Idem, ibidem.* p. 256

⁷ *Ob. cit.* p. 740.

“a necessidade de estar o direito subjetivo sempre referido a um titular determinado ou ao menos determinável impediu por muito tempo que os ‘interesses’ pertinentes, a um tempo, a toda uma coletividade e a cada um dos membros dessa mesma coletividade, como, por exemplo, os ‘interesses’ relacionados ao meio ambiente, à saúde, à educação, à qualidade de vida etc., pudessem ser havidos por juridicamente protegíveis. Era a estreiteza da concepção tradicional do direito subjetivo, marcada profundamente pelo liberalismo individualista, que obstava a essa tutela jurídica”.

Contudo, com o passar do tempo a doutrina e a jurisprudência evoluiu, passando a visualizar a possibilidade de tutela de interesses coletivos, até que, com o advento da Constituição Federal de 1988, não mais houve dúvida acerca do assunto, pelo menos no ordenamento jurídico pátrio.

Com efeito, a Carta de 1988, que já em seu preâmbulo afirma ser o Estado Brasileiro *“destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”*, também se utiliza expressamente da expressão *“direitos e interesses coletivos”*, quando trata da legitimidade do Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, inciso III, da CF).

1.2. Direitos ou interesses difusos (art. 81, parágrafo único, inciso I, do CDC)

A fim de se evitar a instauração de celeumas doutrinárias e jurisprudenciais acerca da correta conceituação dos direitos que podem ser objeto de tutela coletiva, nos termos da legislação processual vigente, entendeu por bem o legislador pátrio defini-los expressamente, assim o fazendo no parágrafo único do artigo 81 da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

E a primeira categoria de direitos ou interesses coletivos que pode ser objeto de tutela jurisdicional é aquela composta pelos denominados *“direitos ou interesses difusos”*, assim entendidos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Diz-se transindividual porque os direitos difusos são metaindividuais, supraindividuais, ou seja, pertencentes a uma coletividade e não a um indivíduo específico.

Os direitos difusos também são indivisíveis, isto é, somente podem ser considerados como um todo unitário, impossível de fracionamento em relação aos que compõem a coletividade titular.

Os titulares dos direitos difusos são, como visto, pessoas indeterminadas. Quer-se com isso dizer que, quando se trata de direitos difusos, há indeterminabilidade dos sujeitos, ou seja, não é possível a individualização da titularidade do direito. O titular é a coletividade.

Outro aspecto inerente aos direitos difusos é o de que entre as pessoas indeterminadas que compõem a coletividade titular não há qualquer vínculo comum de natureza jurídica. A coletividade é composta por pessoas ligadas por circunstâncias meramente de fato, como, por exemplo, o fato de serem todas destinatárias finais de um produto ou serviço, de serem todas interessadas na proteção do meio ambiente ou da preservação da moralidade administrativa etc.

É por esse motivo, inclusive, que a coisa julgada da sentença que tutela um direito difuso será de natureza *erga omnes*, produzindo efeitos em face de todos (art. 103, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor).

1.3. Direitos ou interesses coletivos *stricto sensu* (art. 81, parágrafo único, inciso II, do CDC)

Segundo preceitua o artigo 81, parágrafo único, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, os chamados direitos coletivos *stricto sensu*, ou propriamente ditos, são definidos como 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.

Com relação à transindividualidade e à natureza indivisível, tratam-se das mesmas características tratadas no item acima, acerca dos direitos difusos.

O ponto de diferenciação entre os direitos difusos e os direitos coletivos *stricto sensu* reside no fato de que estes, ao contrário daqueles, possuem titulares que

são, num primeiro momento, indeterminados, mas facilmente determináveis, enquanto grupo, categoria ou classe de pessoas.

A determinabilidade dessas pessoas, enquanto grupo, categoria ou classe, dá-se tendo em vista o elo jurídico que as interliga. De acordo com o conceito legal acima, o grupo, a categoria ou a classe é composta por pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

A relação jurídica tratada pelo referido dispositivo legal, como visto, pode ocorrer entre os membros de determinado grupo (*affectio societatis*) ou por uma ligação com a parte contrária.

Utilizando-se do exemplo dado por FREDIE DIDIER JR. E HERMES ZANETI JR.⁸:

“no primeiro caso temos os advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (ou qualquer associação de profissionais); no segundo, os contribuintes de determinado imposto. Os primeiros ligados ao órgão de classe, configurando-se como ‘classe de pessoas’ (advogados); os segundos ligados ao ente estatal responsável pela tributação, configurando-se como ‘grupo de pessoas’ (contribuintes)”.

Esses mesmos autores, mais adiante⁹, ressaltem que:

“o elemento diferenciador entre o direito difuso e o direito coletivo é, portanto, a determinabilidade e a decorrente coesão com o grupo, categoria ou classe anterior à lesão, fenômeno que se verifica nos direitos coletivos stricto sensu e não ocorre nos direitos difusos”.

Nos direitos coletivos *stricto sensu* verifica-se que a relação jurídica base, que se forma entre os membros de uma classe de pessoas ou pelo vínculo existente entre um grupo de pessoas e a parte contrária, é anterior à lesão. Ou seja, a

⁸ DIDIER JR., Fredie, e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Volume 4. 4ª edição. Editora Jus Podivm. 2009. p. 75

⁹ *Idem, ibidem*. p. 75

affectio societatis ou a relação jurídica com a parte contrária é anterior à lesão ao direito.

Já nos direitos difusos, em que pese também haver um vínculo entre o seu titular e a parte contrária, tal se dá em razão da própria lesão e não de uma relação jurídica preexistente.

A coisa julgada, portanto, na tutela de direitos coletivos *stricto sensu*, será *ultra partes*, nos termos do que dispõe o artigo 103, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor. Os efeitos da sentença serão limitados ao grupo, categoria ou classe de pessoas titular do direito.

Mai um aspecto relevante acerca dos direitos coletivos *stricto sensu* é o de que a coisa julgada, nesse caso, não prejudicará os autores de processos individuais que tenham o mesmo objeto, desde que tenha optado pela suspensão dessas demandas durante o processamento da ação coletiva. Além disso, os titulares de ações individuais também podem exercer o seu direito de sair (*right to opt out*), previsto no artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor.

1.4. Direitos ou interesses individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, inciso III, do CDC)

Os direitos individuais homogêneos, cuja gênese reside nas *class actions for damages* (ações de reparação de danos à coletividade do direito norte-americano), conforme definição do artigo 81, parágrafo único, inciso III, do Código de Processo Civil, são aqueles decorrentes de origem comum, ou seja, direitos originados a partir da própria lesão ou ameaça de lesão e nos quais a relação jurídica que se forma entre as partes é posterior ao fato lesivo.

Como bem aponta FREDIE DIDIER JR. E HERMES ZANETI JR.¹⁰:

“(...) o que têm em comum esses direitos é a procedência, a gênese na conduta comissiva ou omissiva da parte contrária, questões de direito ou de fato que lhes conferem características de homogeneidade, revelando, nesse sentir, prevalência de questões comuns e superioridade na tutela coletiva”

¹⁰ DIDIER JR., Fredie, e ZANETI JR., Hermes. *Ob. Cit.* p. 77

Essa categoria de direitos, não fosse o legislador tê-los reconhecido expressamente, somente poderiam ser objeto de tutela jurisdicional por meio de demandas individuais. Mas, tendo em vista a sua evidente dimensão coletiva, oriunda da massificação das relações jurídicas existente no atual estágio do convívio social, entendeu por bem o direito positivo proporcionar a possibilidade de tutelá-los coletivamente, como forma de alcançar a efetividade da Justiça.

Nesse sentido, vejamos a seguinte lição de ANTÔNIO GIDI¹¹:

“tal categoria de direitos representa uma ficção criada pelo direito positivo brasileiro com a finalidade única e exclusiva de possibilitar a proteção coletiva (molecular) de direitos individuais com dimensão coletiva (em massa). Sem essa expressa previsão legal, a possibilidade de defesa coletiva de direitos individuais estaria vedada”

Esse mesmo autor¹², ao tratar da homogeneidade dessa categoria de direitos, como fundamento para a sua tutela coletiva, assim explicita:

“A homogeneidade decorre da circunstância de serem os direitos individuais provenientes de uma origem comum. Isso possibilita, na prática, a defesa coletiva de direitos individuais, porque as peculiaridades inerentes a cada caso concreto são irrelevantes juridicamente, já que as lides individuais, no que diz respeito às questões de direito, são muito semelhantes e, em tese, a decisão deveria ser a mesma em todos e cada um dos casos”.

As ações coletivas para tutela de direitos individuais homogêneos não são simples litisconsórcios multitudinários. São mais do que isso. Essas ações proporcionam a tutela coletiva de direitos originalmente individuais, mas que, tendo em vista a sua homogeneidade (prevalência das questões comuns sobre as individuais), são capazes de afetar a esfera jurídica de toda uma coletividade de pessoas.

¹¹ GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 20, apud DIDIER JR., Fredie, e ZANETI JR., Hermes. *op. cit.*, p. 76

¹² *Idem, ibidem*, p. 30-31

É por esse motivo, inclusive, que o pedido nessas ações coletivas consubstancia-se numa tese geral de que podem aproveitar todos os indivíduos substituídos, sem distinção. Assim, uma vez resolvida a parcela da pretensão que é comum a todos os lesados (a existência de responsabilidade civil, por exemplo), eventuais peculiaridades individuais (por exemplo a extensão do dano) deverão ser resolvidas em sede de liquidação de sentença (procedida individualmente).

Outro aspecto que mostra que tais demandas coletivas não são meros litisconsórcios multitudinários reside no fato de que, segundo prevê o artigo 100 do Código de Processo Civil, decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os entes legitimados para propositura da ação promover a liquidação e execução da indenização devida, hipótese em que o respectivo produto será revertido para o fundo governamental criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 (Fundo de Direitos Difusos).

Mais uma vez citando FREDIE DIDIER JR. E HERMES ZANETI JR.¹³:

“Ao legislador interessa a compensação integral do prejuízo; concede-se assim primazia ao interesse público na regulação da conduta ilícita. Cabe ressaltar que essa ‘recuperação fluída’ (fluid recovery), para Ada Pellegrini Grinover, tem fins diversos dos ressarcitórios, porém ‘conexos com os interesses da coletividade’, na linha deste estudo, esses fins incluem a repressão à conduta lesiva e a educação, procurando coibir sua repetição”.

Por fim, vale destacar que a coisa julgada em sede de tutela de direitos individuais homogêneos, pelo fato de que os seus titulares serão abstrata e genericamente beneficiados, será *erga omnes*, nos termos do artigo 103, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor.

¹³ DIDIER JR., Fredie, e ZANETI JR., Hermes. *ob. cit.*, p. 79

Capítulo 2

O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E A SUA TUTELA JURÍDICA

2.1. Conceito de meio ambiente

Como bem apontou CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO¹⁴, “*verificando a própria terminologia empregada, extraímos que meio ambiente relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda*”. Mas tal definição é por demais simplista, não delineando com precisão técnica o real alcance do tema e suas implicações jurídicas.

É por isso que esse mesmo autor, logo adiante, invoca o artigo 3º, inciso I, da Lei nº. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), cuja definição de meio ambiente é a seguinte:

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;

(...)

Referida definição, como se pode ver, é bastante ampla, consubstanciando-se num conceito jurídico indeterminado, capaz de abarcar inúmeras situações fáticas passíveis de enquadramento legal. Encontra-se, ainda, tal conceito legal, em perfeita harmonia com o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, cujo teor nos leva a concluir que a tutela do meio ambiente deve abranger todos os seus aspectos, quais sejam: natural, artificial, cultural e do trabalho.

Com efeito, vejamos o que dispõe o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal:

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

¹⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª edição, atualizada e ampliada, Ed. Saraiva, 2009, p. 19

o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Do dispositivo constitucional acima também é possível extrair que a preocupação do legislador constituinte foi tutelar o meio ambiente por duas vertentes: uma imediata, representada pela qualidade do meio ambiente em todos os seus aspectos, e outra mediata, relacionada a manutenção da saúde e bem estar do povo.

2.2. Classificação do meio ambiente

Vimos que meio ambiente é um conceito jurídico indeterminado, cabendo ao intérprete o preenchimento de seu conteúdo. Dessa forma, sem se esquecer que o meio ambiente é um bem único e regido pelos mesmos princípios e normas, sendo o objetivo do direito ambiental tutelar a vida saudável, podemos classificá-lo de acordo com a atividade degradante e o bem diretamente agredido.

Nesse diapasão, costuma a melhor doutrina classificar o meio ambiente em 4 (quatro) grupos: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

2.2.1. Meio ambiente natural

Por meio ambiente natural ou físico entende-se a atmosfera, os elementos da biosfera, as águas, o solo, o subsolo, a fauna e a flora, concentrando, ainda, o fenômeno chamado homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico que deve haver entre os seres vivos e o meio em que vivem.

A tutela desses bens encontra previsão no § 1º, incisos I, III e VII, do artigo 225 da Constituição Federal, que impõem ao Poder Público as seguintes condutas:

Art. 225. (...)

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

2.2.2. Meio ambiente artificial

Segundo lição de FIORILLO¹⁵, “o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço construído, consistente no conjunto de edificações (chamado espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos”.

Trata-se de aspecto do meio ambiente que se relaciona com o conceito de cidade e que recebe tratamento constitucional não só no artigo 225, como também no artigo 182 (política urbana), artigo 21, inciso XX (competência material da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos), artigo 5º, inciso XXIII (função social da propriedade), entre outros.

Vale lembrar, ainda, que esse aspecto do meio ambiente encontra tratamento pormenorizado na Lei nº. 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

2.2.3. Meio ambiente cultural

O conceito de meio ambiente cultural encontra-se previsto no artigo 216 da Constituição Federal, que assim dispõe:

¹⁵ *Idem. Ibidem.* p. 21

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Conforme esclarece FIORILLO¹⁶, “o bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil”.

2.2.4. Meio ambiente do trabalho

Conforme definição de CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO¹⁷:

“Constitui o meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionada à saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.)”.

¹⁶ *Idem. Ibidem. p. 22*

¹⁷ *Idem. Ibidem. p. 22*

Na Constituição Federal, a tutela do meio ambiente do trabalho encontra-se prevista não só, de forma genérica, no *caput* do artigo 225, como também em inúmeros outros dispositivos, como, por exemplo, no artigo 7º, que inclui, dentre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”. Tais dispositivos serão melhor analisados no momento oportuno.

Nos últimos anos, a preocupação com a manutenção de um meio ambiente do trabalho adequado mostrou-se crescente. E isso se dá por diversos motivos, como por exemplo: o fenômeno da globalização, a partir do qual as empresas passaram a ter que adotar padrões internacionais de qualidade e segurança, para se tornar mais competitivas; maior divulgação e efetivação de campanhas educativas e de conscientização acerca da tutela e proteção da saúde do trabalhador, inclusive como forma de otimização de custos de produção; atuação mais efetiva de órgãos como a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, o Instituto Nacional do Seguro Social, o Ministério Público do Trabalho e sindicatos profissionais, com o objetivo de fazer cumprir as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho (seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial); o aprimoramento da legislação tutelar do meio ambiente do trabalho, inclusive com a instituição de incentivos para as empresas e empregadores em geral que apresentarem resultados positivos no sentido de reduzir os riscos e ocorrências em seu estabelecimento etc.

É importante lembrar que a manutenção de um meio ambiente do trabalho saudável não deve se resumir apenas à adoção de medidas de medicina e segurança do trabalho. A manutenção de meio ambiente do trabalho saudável vai mais além, devendo englobar não só medidas diretamente relacionadas ao local da prestação dos serviços, mas também temas relacionados à uma melhor qualidade de vida, como por exemplo uma remuneração adequada, incentivo ao aprimoramento educacional e profissional, plano de carreira, adequação de turnos de trabalho, implementação de atividades recreativas junto aos trabalhadores etc.

GISELE SANTOS FERNANDES GÓES¹⁸, ao tratar da temática do meio ambiente do trabalho saudável, assim destacou:

¹⁸ GÓES, Gisele Santos Fernandes. *Meio ambiente do trabalho (MAT) e seus mecanismos de tutela. Ênfase no dano moral coletivo*. In DIDIER JR., Fredie, e MOUTA, José Henrique. *Tutela Jurisdicional Coletiva*. Ed. JusPodivm. 2009. p. 224

“Um dos fundamentos da ordem social brasileira é a valorização do trabalho humano (art. 1º, inciso IV da CF/88), logo, não basta a mentalidade do empresariado de apenas e tão-somente remunerar pelo serviço prestado, vai muito mais além, devendo estar consciente de que deve proporcionar o meio ambiente de trabalho seguro e saudável ao trabalhador, sob pena de ser sancionado pela sua conduta muitas vezes totalmente parasitária”.

2.3. Princípios que regem o meio ambiente

Princípios representam o conjunto de regras, preceitos e fundamentos que informam uma determinada ciência. De acordo com definição de PLÁCIDO E SILVA¹⁹, princípio compreende não somente os fundamentos jurídicos instituídos, mas todo axioma jurídico derivado da cultura jurídica universal.

O Direito Ambiental, sendo uma ciência autônoma, possui seus próprios princípios diretores, os quais, no ordenamento jurídico brasileiro, podem ser extraídos já da Constituição Federal de 1988. São eles: *prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, poluidor-pagador, participação e ubiquidade.*

2.3.1. Prevenção

O artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, ao afirmar incumbir ao “*Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”, consagrou o que a doutrina chama de megaprincípio ambiental: o princípio da prevenção.

Pelo princípio da prevenção deve-se entender a obrigação imposta a todos de adotar medidas tendentes a evitar riscos não só ao meio ambiente como também ao próprio ser humano.

¹⁹ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 11ª edição. v. 4. Rio de Janeiro. Forense. 1989. p. 447

Conforme aponta RAIMUNDO SIMÃO DE MELO²⁰, o princípio da prevenção é o princípio-mãe da ciência ambiental, tendo fundamento no princípio número 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (ECO-92), que assim dispõe:

“Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

Na esfera justralhista tal princípio é ainda reforçado pelo princípio fundamental previsto no artigo 7º, inciso XXII, o qual estabelece, como direito do trabalhador urbano e rural, a *“redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”*.

Da mesma forma que a degradação do meio ambiente natural pode vir a atingir direta ou indiretamente todos os seres humanos, a degradação do meio ambiente do trabalho, pelo desrespeito às normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, pode vir a atingir direta ou indiretamente o trabalhador. Por isso que a lei, como forma de prevenir riscos ao trabalhador, impõe a tutela civil, administrativa e até mesmo penal com relação aos ilícitos praticados contra o meio ambiente do trabalho.

É importante ainda destacar que a aplicação do princípio da proteção, na esfera justralhista, é dever não só do Estado, que deve promover, por exemplo, campanhas educativas tendentes a reduzir os riscos da atividade econômica, como também dos empregadores, cuja obrigação é manter um meio ambiente de trabalho adequado e seguro, cumprindo e fazendo cumprir todas as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho.

²⁰ MELO, Raimundo Simão de. Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador. 3ª edição. São Paulo. LTr. 2008. p. 44

2.3.2. Precaução

O princípio da precaução é o princípio norteador das políticas ambientais, estando diretamente relacionado a temas como: risco, prejuízo, irreversibilidade e incerteza. Quer-se com isso dizer que, pelo princípio da precaução, mesmo diante da incerteza do risco, impõe-se a adoção de medidas preventivas, como forma de se evitar a ocorrência de danos ou prejuízos irreparáveis ou irreversíveis ao meio ambiente, mormente quando se parte da premissa de que o aspecto humano deve prevalecer sobre o aspecto econômico da atividade produtiva.

O fundamento do princípio da precaução encontra-se no artigo 225, *caput* e § 1º, inciso IV, da Constituição da República, que, além de impor a todos o dever de preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações, também impõe, especificamente ao Poder Público, que o mesmo exija, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental.

Conforme esclarece RAIMUNDO SIMÃO DE MELO²¹:

“O princípio da prevenção é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Decorre desse princípio que mesmo na ausência de certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam evitar possível dano”.

O princípio da precaução, ao lado do princípio da prevenção, também possui larga aplicação na esfera trabalhista. Isto porque, também no meio ambiente do trabalho, é possível que nos deparemos com situações em que, apesar de não haver, num primeiro momento, certeza científica de um risco, eventual ocorrência do infortúnio pode vir a causar danos irreversíveis à saúde e à integridade física dos trabalhadores.

Assim, em qualquer atividade econômica, é dever do empregador a adoção de medidas preventivas não só com relação aos riscos já identificados no meio ambiente do trabalho, como também com relação a riscos potenciais que, dado o atual estágio do conhecimento humano, ainda não podem ser identificados.

²¹ MELO, Raimundo Simão de. Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador. *Ob. Cit.* p. 46

Como bem conclui RAIMUNDO SIMÃO DE MELO²², ao discorrer sobre o princípio da precaução no meio ambiente do trabalho:

“(...) não precisa haver certeza científica absoluta sobre a possível ocorrência do dano ao meio ambiente ou à saúde do trabalhador. Basta que o suposto dano seja irreversível e irreparável para que se determine a adoção de medidas efetivas de prevenção, mesmo na dúvida, porque a proteção da vida se sobrepõe a qualquer aspecto econômico”.

Como se pode perceber, a diretriz traçada pelo princípio da proteção é a de que eventual incerteza científica com relação aos riscos de determinada atividade deve ser tomada em favor do meio ambiente e da sociedade. Nesse contexto, o princípio da precaução traz a idéia de inversão do ônus da prova, de modo que caberá ao interessado provar que a atividade que pretende exercer não causará qualquer dano ao meio ambiente e à saúde do trabalhador. Não cabe à sociedade provar que determinada atividade é nociva. O bem maior tutelado é o meio ambiente, a vida, e não a atividade econômica.

2.3.3. Desenvolvimento sustentável

Com relação ao princípio do desenvolvimento sustentável, pedimos novamente *venia* para transcrever passagem de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO²³, que com propriedade e clareza assim o definiu:

“Desenvolvimento sustentável é a política desenvolvimentista que leva em conta a livre iniciativa, porém, de forma convergente com outras políticas de desenvolvimento social, cultural, humano e de proteção ao meio ambiente (CF, art. 170). O desenvolvimento econômico é aspiração de todos os povos, mas não se pode conceber um desenvolvimento predatório, sendo necessária a

²² *Idem. Ibidem.* p. 46

²³ *Idem. Ibidem.* p. 47

busca de um ponto de equilíbrio entre este e os demais interesses da sociedade, porque a preservação ambiental em todos os seus aspectos é outro precioso valor de que dependem as gerações presentes e futuras para a sua coexistência digna”.

O princípio do desenvolvimento sustentável revela-se não só no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, que impõe a todos, no exercício de qualquer atividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, mas também no artigo 170, *caput* e inciso VI, segundo o qual:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

(...)

O primeiro dispositivo acima mencionado (art. 225, *caput*, da CF) nos alerta para o fato de que os recursos naturais não são inesgotáveis e que a atividade econômica não pode se desenvolver alheia a essa realidade. Nesse sentido, deve-se buscar sempre harmonizar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, garantindo-se, assim, a sobrevivência da espécie humana.

Dessa forma, nas palavras de CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO²⁴:

“(...) o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de

²⁴ *Ob. Cit.* p. 28

desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição”.

Já com relação ao artigo 170, *caput* e inciso VI, da Constituição da República, o mesmo estabelece que a ordem econômica deve ser fundada na livre iniciativa, ou seja, no sistema de produção capitalista, e na valorização do trabalho humano. Estabelece, ainda, que a atividade econômica deve pautar-se pelos ditames da justiça social e obedecer à diretriz da defesa do meio ambiente.

Vê-se, portanto, que, de acordo com os objetivos traçados pela Carta de 1988, a atividade econômica, como fonte de geração de riquezas, deve ser incentivada, mas sempre em perfeita harmonia com a preservação do meio ambiente, em todas as suas vertentes, e da vida como um todo.

O Professor LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO, citado por FIORILLO²⁵, assim preleciona acerca dos valores que informam a ordem econômica:

“A inserção desse princípio significa que nenhuma indústria que venha deteriorar o meio ambiente pode ser instalada? A resposta é negativa. A eficácia da norma consiste em fixar uma interpretação que leve à proteção ao meio ambiente. Todo o esforço da ordem econômica deve ser voltado para a proteção do meio ambiente, ao lado de outros valores citados no art. 170, em seus incisos”.

2.3.4. Poluidor-pagador

Conforme destaca FIORILLO²⁶, o princípio do poluidor-pagador não significa, conforme possa parecer o termo, em “pagar para poder poluir” ou “poluir mediante pagamento”. Esse princípio possui conteúdo totalmente diverso, sendo revelado por meio de duas vertentes: em primeiro lugar, busca-se evitar a ocorrência de danos ambientais, impondo-se àquele que desenvolve a atividade poluidora arcar com as despesas de prevenção dos riscos (caráter preventivo); em segundo lugar, uma

²⁵ *Idem. Ibidem.* p. 36

²⁶ *Idem. Ibidem.* p. 37

vez ocorrido o dano ambiental, busca-se fazer com que o poluidor seja responsabilizado pela reparação (caráter repressivo).

No nosso ordenamento jurídico, o princípio do poluidor-pagador encontra-se previsto no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, segundo o qual *“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”* (grifamos).

Vale ressaltar, por fim, que a vertente repressiva do princípio do poluidor-pagador está diretamente relacionada ao regime jurídico da responsabilidade civil, já que o pagamento decorrente de danos causados ao meio ambiente não possui natureza ou caráter de pena, mas sim de reparação. E nesse âmbito, surgem três diretrizes fundamentais a informar o aplicador do direito ambiental: (1) a responsabilidade civil objetiva; (2) a prioridade da reparação específica do direito ambiental; e (3) a solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente.

Mais uma vez citando FIORILLO²⁷:

“Vale observar que na órbita repressiva do princípio do poluidor-pagador há a incidência da responsabilidade civil, porquanto o próprio pagamento resultante da poluição não possui caráter de pena, nem de sujeição à infração administrativa, o que, por evidente, não exclui a cumulatividade destas, como prevê a Constituição Federal no referido § 3º do art. 225.

Com isso, é correto afirmar que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente”.

²⁷ *Idem. Ibidem.* p. 42

2.3.5. Participação

O princípio da participação, previsto no *caput* do artigo 225, da Constituição da República, é o princípio pelo qual a preservação e defesa do meio ambiente é dever de todos, ou seja, não só do Poder Público mas também de toda a coletividade.

A partir do princípio da participação, impõe-se a todos os personagens sociais (órgãos governamentais, não governamentais, sindicatos, associações, fundações, empregadores, empregados etc.) a atuação conjunta e o comprometimento com a preservação do meio ambiente, tarefa esta que deve ser exercida, principalmente, por meio de dois elementos fundamentais: a informação e a educação ambiental.

2.3.6. Ubiquidade

É impossível tratar do meio ambiente de maneira dissociada dos demais aspectos da sociedade, inclusive porque fenômenos como poluição e degradação não respeitam fronteiras ou limites territoriais. Um dano causado ao meio ambiente pode vir a causar conseqüências sérias não só no território do país de origem como também em outros pontos do globo.

O meio ambiente, portanto, por envolver a tutela da própria vida como a conhecemos, deve ser encarado como o núcleo central dos direitos humanos e, por isso, deverá ser sempre levado em consideração no desenvolvimento de qualquer atividade, seja ela política, legislativa, econômica, industrial etc.

É isso que significa o princípio da ubiquidade: o meio ambiente, dada a sua relevância para a manutenção da vida e da sua qualidade, deve ser tema recorrente no desenvolvimento de toda atividade humana, sem exceção.

2.4. A tutela do meio ambiente do trabalho no ordenamento jurídico brasileiro

A tutela do meio ambiente do trabalho, no ordenamento jurídico brasileiro, se revela de maneira muito ampla, partindo desde a Constituição Federal até o âmbito específico de determinada categoria econômica ou profissional, por meio de acordos e

convenções coletivas de trabalho. Isso faz com que o arcabouço jurídico destinado à tutela do meio ambiente do trabalho, no Brasil, seja considerado um dos mais avançados do mundo.

Na Constituição da República, a tutela do meio ambiente do trabalho pode ser identificada já em seu artigo 1º, quando inclui, dentre os fundamentos do Estado brasileiro, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Esses fundamentos encontram reflexo no artigo 170, o qual dispõe que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios, dentre eles defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Também ao tratar dos direitos sociais, a Constituição Federal procurou tutelar o meio ambiente do trabalho ao prever direitos como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social etc.

No artigo 7º, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a Constituição trouxe vários dispositivos relacionados à manutenção de um meio ambiente do trabalho adequado e saudável, dentre eles: jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas; seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos etc.

Na seção destinada à saúde, a Lei Maior, no artigo 196, determina que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. E, no artigo 200, atribui ao sistema único de saúde executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (inciso II), além de colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (inciso VIII).

O artigo 225, que trata especificamente sobre o meio ambiente, nos traz diversos princípios que devem informar o direito ambiental, conforme já tratado nesta pesquisa.

No âmbito infraconstitucional, por sua vez, também é vasta a legislação de tutela do meio ambiente do trabalho.

A Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, também é aplicável ao meio ambiente do trabalho, sendo seu objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º).

Nessa mesma lei, no artigo 3º, também encontramos definições importantes, como as de “degradação da qualidade ambiental”, “poluição” e “poluidor”, a saber:

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

(...)

Na Consolidação das Leis do Trabalho, inúmeras também são as disposições destinadas à tutela do meio ambiente do trabalho.

O artigo 156 da Consolidação das Leis do Trabalho trata da competência das Delegacias Regionais do Trabalho para promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, adotar medidas de proteção do meio ambiente do trabalho e aplicar as penalidades administrativas cabíveis.

O artigo 157 da norma consolidada impõe aos empregadores obrigações como cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho e instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais.

O artigo 158, do mesmo diploma, por sua vez, impõe aos empregados o dever de observar as normas de segurança e medicina do trabalho, sob pena de praticar ato faltoso passível de punição.

No artigo 160, determina-se que nenhum estabelecimento poderá iniciar suas atividades sem prévia inspeção e aprovação das respectivas instalações pela autoridade regional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho.

O artigo 184 determina que, nos locais de trabalho, as máquinas e os equipamentos deverão ser dotados de dispositivos de partida e parada e outros que se fizerem necessários para a prevenção de acidentes do trabalho, especialmente quanto ao risco de acionamento acidental.

Os artigos 189 e seguintes definem as atividades consideradas insalubres, outorgando ao Ministério do Trabalho a atribuição de aprovar quadro das atividades e operações insalubres e a de adotar normas sobre os critérios de caracterização da insalubridade, limites de tolerância aos agentes agressivos, meios de proteção e o tempo máximo de exposição do empregado a esses agentes.

O artigo 193 estabelece as atividades ou operações consideradas perigosas, como sendo aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem o contato permanente com inflamáveis ou explosivos em condições de risco acentuado, também atribuindo ao Ministério do Trabalho a regulamentação da matéria.

Seja nas atividades insalubres, seja nas atividades perigosas, prevê ainda a Consolidação das Leis do Trabalho, em consonância com o comando previsto no artigo 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, o pagamento de adicional de salário ao trabalhador exposto ao agente nocivo.

A regulamentação dessas normas protetivas veio com a edição da Portaria nº. 3.214/78, do Ministério do Trabalho (fundamentada nos artigos 155 e 200 da Consolidação das Leis do Trabalho), pela qual foram aprovadas as chamadas Normas

Regulamentadoras (NRs), que tratam do meio ambiente do trabalho no que diz respeito à segurança, higiene e medicina do trabalho, sendo os seguintes os temas por elas tratados:

NR 1 - Disposições Gerais

NR 2 - Inspeção Prévia

NR 3 - Embargo ou Interdição

NR 4 - Serviços Especializados em Eng. de Segurança e em Medicina do Trabalho

NR 5 - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

NR 6 - Equipamentos de Proteção Individual - EPI

NR 7 - Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional

NR 7 - Despacho SSST (Nota Técnica)

NR 8 - Edificações

NR 9 - Programas de Prevenção de Riscos Ambientais

NR 10 - Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade

NR 11 - Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais

NR 11 - Anexo I - Regulamento Técnico de Procedimentos para Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Chapas de Mármore, Granito e outras Rochas

NR 12 - Máquinas e Equipamentos

NR 13 - Caldeiras e Vasos de Pressão

NR 14 - Fornos

NR 15 - Atividades e Operações Insalubres

NR 16 - Atividades e Operações Perigosas

NR 17 - Ergonomia

NR 17 - Anexo I - Trabalho dos Operadores de Checkouts

NR 17 - Anexo II - Trabalho em Teletendimento / Telemarketing

NR 18 - Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção

NR 19 - Explosivos

NR 19 - Anexo I - Segurança e Saúde na Indústria de Fogos de Artifício e outros Artefatos Pirotécnicos

NR 20 - Líquidos Combustíveis e Inflamáveis

NR 21 - Trabalho a Céu Aberto

NR 22 - Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração

- NR 23 - Proteção Contra Incêndios
- NR 24 - Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho
- NR 25 - Resíduos Industriais
- NR 26 - Sinalização de Segurança
- NR 27 (Revogada pela Portaria GM n.º 262, 29/05/2008) – Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho no MTB
- NR 28 - Fiscalização e Penalidades
- NR 29 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário
- NR 30 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário
- NR 30 - Anexo I - Pesca Comercial e Industrial
- NR 31 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura
- NR 32 - Segurança e Saúde no Trabalho em Estabelecimentos de Saúde
- NR 33 - Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados

Também no âmbito das relações internacionais encontra-se presente a tutela do meio ambiente do trabalho. Muitas das convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT, aprovadas pelo Brasil, tratam dessa temática, sendo exemplo delas: 12, que trata da indenização por acidente do trabalho; 42, que trata de doenças profissionais; 45, que trata de trabalho subterrâneo de mulheres; 115, que trata da proteção contra radiações ionizantes; 136, que trata da proteção contra riscos de intoxicação pelo benzeno; 148, que trata da proteção dos trabalhadores contra riscos profissionais devido à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho; 155, que trata da segurança e saúde do trabalhador e do meio ambiente do trabalho em geral etc.

Em suma, inúmeros são os direitos tutelares do meio ambiente do trabalho previstos no ordenamento jurídico, os quais, obviamente, não foram esgotados nas linhas acima e ainda podem ser complementados por outros constantes de normas coletivas de trabalho (acordos coletivos, convenções coletivas e sentenças normativas).

Tais direitos, vale destacar, na maioria das vezes, por imporem aos que desenvolvem atividade econômica obrigações como adequação de instalações,

controle de agentes insalubres e perigosos, fornecimento de equipamentos de proteção coletiva e individual, adoção de medidas de redução de riscos à saúde, à higiene, à segurança e à integridade física dos trabalhadores, implementação de programas de treinamento e capacitação de profissionais etc., terão como titulares uma coletividade de pessoas não identificadas, pelo menos num primeiro momento.

Com isso, pode-se afirmar que se caracterizam como direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, dependendo do universo abrangido pela respectiva titularidade, ora composta por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, ora composta por grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. E por sustentarem tal condição, poderão ser exigidos judicialmente, quer a título individual, por aquele que se sentir lesado, quer a título coletivo, por meio de ação civil pública.

Capítulo 3

MEDIDAS PREVENTIVAS NÃO JURISDICIONAIS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Antes de tratar propriamente da ação civil pública, como meio eficaz para se exigir o cumprimento das normas tutelares do meio ambiente do trabalho, necessário se faz mencionar a existência de alguns instrumentos não jurisdicionais com o mesmo objetivo.

Esses instrumentos estão previstos na legislação esparsa e impõem aos indivíduos, conforme sua atividade, grau de risco etc., a adoção de diversas medidas preventivas que visam a manutenção de um meio ambiente equilibrado e preservado. Aliás, a própria ação civil pública, quando proposta visando a tutela de direitos coletivos relacionados ao meio ambiente do trabalho, poderá ter como fundamento a observância, ou inobservância, dessas normas protetivas.

São muitas as medidas preventivas previstas em lei, mormente se considerarmos que a tutela do meio ambiente, de acordo com a repartição constitucional de competências, é de responsabilidade de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, por exemplo, prevê, como competência administrativa comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, *“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”*, incluindo o meio ambiente do trabalho.

Já o artigo 24, incisos VI e VIII, também da Carta de 1988, por sua vez, traz dentre as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, legislar sobre *“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”* e *“responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”*.

Devemos ainda lembrar que o artigo 30 da Constituição Federal confere aos Municípios a competência para *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”*.

No presente trabalho iremos tratar de algumas das medidas protetivas previstas na legislação brasileira, as quais, a nosso ver, estão dentre as mais relevantes.

São elas: SESMT (Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho), PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes), Embargo e Interdição, LTCAT (Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho) e EAR/PGR (Estudo de Análise de Risco/Programa de Gerenciamento de Riscos).

3.1. SESMT

A manutenção dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT está prevista na Norma Regulamentadora (NR) nº. 4, da Portaria nº. 3.214/1978, do Ministério do Trabalho, e é dever de todas as empresas, públicas ou privadas, dos órgãos públicos da administração direta e indireta e dos poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Os SESMT são compostos por engenheiros de segurança do trabalho, médicos do trabalho, enfermeiros do trabalho, auxiliares de enfermagem do trabalho e técnicos de segurança do trabalho, sendo que a número de profissionais necessários varia conforme o número de empregados e o grau de risco do estabelecimento empregador.

A finalidade dos SESMT é promover a saúde e proteger a integridade do trabalhador no local de trabalho, cabendo aos profissionais que os integram diversas atribuições, conforme estabelece o item 4.12 da NR-4, a saber:

“a) aplicar os conhecimentos de engenharia de segurança e de medicina do trabalho ao ambiente de trabalho e a todos os seus componentes, inclusive máquinas e equipamentos, de modo a reduzir até eliminar os riscos ali existentes à saúde do trabalhador;

b) determinar, quando esgotados todos os meios conhecidos para a eliminação do risco e este persistir, mesmo reduzido, a utilização, pelo trabalhador, de Equipamentos de Proteção Individual - EPI, de acordo com o que determina a NR 6, desde

que a concentração, a intensidade ou característica do agente assim o exija;

c) colaborar, quando solicitado, nos projetos e na implantação de novas instalações físicas e tecnológicas da empresa, exercendo a competência disposta na alínea "a";

d) responsabilizar-se tecnicamente, pela orientação quanto ao cumprimento do disposto nas NR aplicáveis às atividades executadas pela empresa e/ou seus estabelecimentos;

e) manter permanente relacionamento com a CIPA, valendo-se ao máximo de suas observações, além de apoiá-la, treiná-la e atendê-la, conforme dispõe a NR 5;

f) promover a realização de atividades de conscientização, educação e orientação dos trabalhadores para a prevenção de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais, tanto através de campanhas quanto de programas de duração permanente;

g) esclarecer e conscientizar os empregadores sobre acidentes do trabalho e doenças ocupacionais, estimulando-os em favor da prevenção;

h) analisar e registrar em documento(s) específico(s) todos os acidentes ocorridos na empresa ou estabelecimento, com ou sem vítima, e todos os casos de doença ocupacional, descrevendo a história e as características do acidente e/ou da doença ocupacional, os fatores ambientais, as características do agente e as condições do(s) indivíduo(s) portador(es) de doença ocupacional ou acidentado(s);

i) registrar mensalmente os dados atualizados de acidentes do trabalho, doenças ocupacionais e agentes de insalubridade, preenchendo, no mínimo, os quesitos descritos nos modelos de mapas constantes nos Quadros III, IV, V e VI, devendo a empresa encaminhar um mapa contendo avaliação anual dos mesmos dados à Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho até o dia 31 de janeiro, através do órgão regional do MTb;

j) manter os registros de que tratam as alíneas "h" e "i" na sede dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em

Medicina do Trabalho ou facilmente alcançáveis a partir da mesma, sendo de livre escolha da empresa o método de arquivamento e recuperação, desde que sejam asseguradas condições de acesso aos registros e entendimento de seu conteúdo, devendo ser guardados somente os mapas anuais dos dados correspondentes às alíneas "h" e "i" por um período não inferior a 5 (cinco) anos;

l) as atividades dos profissionais integrantes dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho são essencialmente preventivistas, embora não seja vedado o atendimento de emergência, quando se tornar necessário. Entretanto, a elaboração de planos de controle de efeitos de catástrofes, de disponibilidade de meios que visem ao combate a incêndios e ao salvamento e de imediata atenção à vítima deste ou de qualquer outro tipo de acidente estão incluídos em suas atividades”.

3.2. PPRA

O Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), obrigatório a todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, está previsto na Norma Regulamentadora (NR) nº. 9, da Portaria nº. 3.214/1978, do Ministério do Trabalho, e visa a preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

Trata-se, o PPRA, de um documento técnico, elaborado pelo SESMT do empregador ou por um profissional habilitado, que compreende as seguintes etapas:

- a) antecipação e reconhecimentos dos riscos ambientais;
- b) estabelecimento de prioridades e metas de avaliação e controle desses riscos;

- c) avaliação dos riscos e da exposição dos trabalhadores aos mesmos;
- d) implantação de medidas de controle dos riscos ambientais e avaliação de sua eficácia;
- e) monitoramento da exposição dos trabalhadores aos riscos ambientais;
- f) registro e divulgação dos dados relacionados aos riscos ambientais.

Os riscos ambientais de interesse do PPRA, segundo consta do item 9.1.5 da NR-9, são os agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza, concentração ou intensidade e tempo de exposição, são capazes de causar danos à saúde do trabalhador.

É importante também destacar que o PPRA, conforme expressa disposição da NR-9, é apenas parte integrante do conjunto mais amplo das iniciativas da empresa no campo da preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, devendo estar articulado com o disposto nas demais Normas Regulamentadoras, em especial com o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), previsto na NR-7.

O PCMSO é um programa que objetiva promover e preservar a saúde do conjunto de trabalhadores de determinado estabelecimento. Possui caráter de prevenção, rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde relacionados ao trabalho, inclusive de natureza subclínica, além da constatação da existência de casos de doenças profissionais ou danos irreversíveis à saúde dos trabalhadores. E para tanto, deve ser planejado e implantado tendo como base os riscos à saúde dos trabalhadores, especialmente os identificados nas avaliações constantes do PPRA (riscos ambientais).

É, portanto, o PPRA que servirá de fonte de informações ao PCMSO, seja em relação aos riscos existentes em determinado meio ambiente de trabalho, seja em relação aos equipamentos de proteção individual fornecidos aos trabalhadores e às medidas de controle coletiva adotadas pelo empregador.

3.3. CIPA

As Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPA) estão previstas na Norma Regulamentadora (NR) nº. 5, da Portaria nº. 3.214/1978, do Ministério do Trabalho, e devem ser constituídas e mantidas em funcionamento pelas empresas privadas, empresas públicas, sociedades de economia mista, órgãos da administração

direta e indireta, instituições beneficentes, associações recreativas, cooperativas e quaisquer outras instituições que admitam trabalhadores como empregados.

O objetivo da CIPA é a prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e a promoção da saúde do trabalhador (item 5.1 da NR-5). E para alcançar tal intento, foi ela dotada de diversas atribuições, devendo trabalhar sempre em conjunto com os Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT.

As atribuições conferidas à CIPA estão previstas no item 5.16 da NR-5, a seguir transcrito:

5.16 A CIPA terá por atribuição:

- a) identificar os riscos do processo de trabalho, e elaborar o mapa de riscos, com a participação do maior número de trabalhadores, com assessoria do SESMT, onde houver;*
- b) elaborar plano de trabalho que possibilite a ação preventiva na solução de problemas de segurança e saúde no trabalho;*
- c) participar da implementação e do controle da qualidade das medidas de prevenção necessárias, bem como da avaliação das prioridades de ação nos locais de trabalho;*
- d) realizar, periodicamente, verificações nos ambientes e condições de trabalho visando a identificação de situações que venham a trazer riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores;*
- e) realizar, a cada reunião, avaliação do cumprimento das metas fixadas em seu plano de trabalho e discutir as situações de risco que foram identificadas;*
- f) divulgar aos trabalhadores informações relativas à segurança e saúde no trabalho;*
- g) participar, com o SESMT, onde houver, das discussões promovidas pelo empregador, para avaliar os impactos de alterações no ambiente e processo de trabalho relacionados à segurança e saúde dos trabalhadores;*

- h) requerer ao SESMT, quando houver, ou ao empregador, a paralisação de máquina ou setor onde considere haver risco grave e iminente à segurança e saúde dos trabalhadores;*
- i) colaborar no desenvolvimento e implementação do PCMSO e PPRA e de outros programas relacionados à segurança e saúde no trabalho;*
- j) divulgar e promover o cumprimento das Normas Regulamentadoras, bem como cláusulas de acordos e convenções coletivas de trabalho, relativas à segurança e saúde no trabalho;*
- l) participar, em conjunto com o SESMT, onde houver, ou com o empregador, da análise das causas das doenças e acidentes de trabalho e propor medidas de solução dos problemas identificados;*
- m) requisitar ao empregador e analisar as informações sobre questões que tenham interferido na segurança e saúde dos trabalhadores;*
- n) requisitar à empresa as cópias das CAT emitidas;*
- o) promover, anualmente, em conjunto com o SESMT, onde houver, a Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho – SIPAT;*
- p) participar, anualmente, em conjunto com a empresa, de Campanhas de Prevenção da AIDS.*

A CIPA é composta de representantes do empregador e dos empregados, de acordo com o dimensionamento previsto nos quadros anexos à NR-5, os quais utilizam, como parâmetro, o número de trabalhadores no estabelecimento e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE da empresa.

Os representantes dos empregadores, titulares e suplentes, serão por eles designados.

Já os representantes dos empregados, titulares e suplentes, serão eleitos em escrutínio secreto, do qual participam, independentemente de filiação sindical, exclusivamente os empregados interessados, sendo os mesmos eleitos para um mandato de um ano, permitida uma reeleição.

Todos os membros da CIPA devem ser submetidos a um treinamento, a ser promovido pelo empregador, o qual abrange, dentre outras questões, o estudo do ambiente, das condições de trabalho, bem como dos riscos originados do processo produtivo; metodologia de investigação e análise de acidentes e doenças do trabalho; noções sobre as legislações trabalhista e previdenciária relativas à segurança e saúde no trabalho; princípios gerais de higiene do trabalho e de medidas de controle dos riscos etc.

3.4. Embargo e Interdição

De acordo com o que autoriza o artigo 160 da Consolidação das Leis do Trabalho, o Delegado Regional do Trabalho, à vista do laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador, poderá interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios de trabalho.

Essa norma é ainda complementada pela Norma Regulamentadora (NR) nº. 3, da Portaria nº. 3.214/1978, do Ministério do Trabalho, que, em seu item 3.1.1., considera como grave e iminente risco *“toda condição ambiental de trabalho que possa causar acidente do trabalho ou doença profissional com lesão grave à integridade física do trabalhador”*.

Segundo essa mesma norma (item 3.4.), *“a interdição ou o embargo poderá ser requerido pelo Setor de Segurança e Medicina do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho - DRT ou da Delegacia do Trabalho Marítimo - DTM, pelo agente da inspeção do trabalho ou por entidade sindical”* e, uma vez determinado pela autoridade competente, será a empresa imediatamente notificada para cumprimento.

Contra essa decisão caberá recurso administrativo no prazo de 10 (dez) dias, para o órgão nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, ao qual é facultado, conforme o caso, dar efeito suspensivo ao apelo (art. 161, § 3º, CLT). Além disso, o próprio Delegado, caso seja-lhe apresentado laudo técnico do serviço competente, atestando inexistência de grave e iminente risco, poderá levantar a interdição e o embargo (art. 161, § 5º, CLT).

É interessante notar que, a despeito da interdição ou do embargo ser de competência do Ministério do Trabalho, tais medidas podem também ser solicitadas pelo Ministério Público do Trabalho, na hipótese de se verificar, em sede de inquérito civil ou outro procedimento administrativo de sua alçada, a existência de grave e iminente risco para a saúde e integridade física dos trabalhadores.

Aliás, acerca desse tema, como bem anotou o ilustre Procurador Regional do Trabalho Prof. RAIMUNDO SIMÃO DE MELO²⁸, foi aprovado na I Jornada de Direito e Processo do Trabalho, promovida pela ANAMATRA e TST, em novembro de 2007, o Enunciado nº. 60, que assim dispõe:

60. INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO E AFINS. AÇÃO DIRETA NA JUSTIÇA DO TRABALHO. REPARTIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA. I – A interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, assim como o embargo de obra (artigo 161 da CLT), podem ser requeridos na Justiça do Trabalho (artigo 114, I e VII, da CRFB), em sede principal ou cautelar, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo sindicato profissional (artigo 8º, III, da CRFB) ou por qualquer legitimado específico para a tutela judicial coletiva em matéria labor-ambiental (artigos 1º, I, 5º, e 21 da Lei 7.347/85), independentemente da instância administrativa. II – Em tais hipóteses, a medida poderá ser deferida [a] “inaudita altera parte”, em havendo laudo técnico preliminar ou prova prévia igualmente convincente; [b] após audiência de justificação prévia (artigo 12, caput, da Lei 7.347/85), caso não haja laudo técnico preliminar, mas seja verossímil a alegação, invertendo-se o ônus da prova, à luz da teoria da repartição dinâmica, para incumbir à empresa a demonstração das boas condições de segurança e do controle de riscos.

Assim, como se pode ver, e com muita razão, também já vem sendo admitido, seja na doutrina seja na jurisprudência, o deferimento da interdição ou

²⁸ MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*, 3ª edição, São Paulo, LTr, 2008, p. 88/89

embargo no âmbito judicial, como medida cautelar, preparatória ou incidental, em todos os procedimentos de tutela judicial coletiva do meio ambiente do trabalho, com clara ampliação da legitimidade ativa para requerer tal providência. É o que se extrai da leitura e interpretação dos artigos 1º, inciso I, 5º, e 21 da Lei nº. 7.347/85, que serão melhor analisados mais adiante, quando tratarmos da Ação Civil Pública.

Por fim, reconhecendo-se a importância da interdição e do embargo, como instrumentos eficazes na tutela dos direitos relacionados ao meio ambiente do trabalho, vale a pena transcrever a seguinte passagem da obra de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO²⁹:

“(...) concluindo sobre a interdição e o embargo, reconhecemos que se tratam de instrumentos importantíssimos para a defesa e proteção do meio ambiente do trabalho, principalmente porque são de aplicação rápida e de efeito imediato e, por isso, capazes de implementar com efetividade o mais importante dos princípios que informam sobre o meio ambiente: a prevenção. Esse princípio adquire significado especial no aspecto ambiental trabalhista, em que estão em jogo diretamente, e não por vias transversas, vidas humanas, que, em razão da falta de efetividade das normas legais ambientais, são ceifadas diariamente”.

3.5. LTCAT

O Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) é um documento previsto na legislação previdenciária (artigo 58, §1º, da Lei nº. 8.213/91), expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, que retrata as condições do ambiente de trabalho de acordo com as avaliações dos riscos, concluindo sobre a caracterização da atividade como especial.

O objetivo da manutenção do LTCAT é comprovar a efetiva exposição do empregado segurado a eventuais agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, a serem considerados para fins de concessão da aposentadoria especial.

²⁹ *Idem, ibidem*, p. 89

Segundo permissivo previsto na Instrução Normativa INSS/PRES nº. 20/2007, o LTCAT pode ser substituído pelo PPRA ou outros programas de prevenção, mas com este não se confunde.

Com efeito, enquanto o LTCAT é um laudo técnico que apenas retrata as condições do ambiente de trabalho, o PPRA é um programa de ação contínua que visa a preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais. O LTCAT pode ser um dos documentos que integram as ações do PPRA, servindo de fonte de informações acerca dos agentes nocivos presentes no meio ambiente do trabalho.

Prevê, ainda, o artigo 58, § 3º, da Lei nº. 8.213/91, que a empresa que não mantiver LTCAT atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição, para fins de requerimento de benefício previdenciário, em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no artigo 133 da mesma lei.

3.6. EAR/PGR

Os grandes acidentes de origem tecnológica envolvendo substâncias químicas, ocorridos nas décadas de 70 e 80, foram determinantes para que os órgãos governamentais passassem a exigir das empresas diversos programas para o gerenciamento de riscos impostos por atividades industriais.

E foi nesse contexto que surgiu o Estudo de Análise de Risco (EAR), como parte do processo de licenciamento ambiental de fontes potencialmente geradoras de acidentes ambientais.

No Estado de São Paulo, essas fontes, depois de identificadas com base em critérios previamente estabelecidos, são licenciadas pela Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB) ou pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA).

A forma e o conteúdo do Estudo de Análise de Risco (EAR), bem como os critérios de aceitabilidade adotados pela CETESB na avaliação do risco dos empreendimentos, estão previstos na norma CETESB P4.261 (Manual de orientação

para a elaboração de estudos de análise de risco), a qual também traz o roteiro para a elaboração do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR).

O PGR tem por escopo prevenir a ocorrência de acidentes capazes de causar danos aos trabalhadores mediante a implementação de ações que contemplem todas as operações e equipamentos empregados na atividade desenvolvida. Tais ações devem considerar todos os aspectos críticos identificados no EAR para que sejam priorizadas as ações de gerenciamento de risco, a partir de critérios estabelecidos com base nos cenários acidentais de maior relevância.

Em suma, o PGR é um documento que define a política e diretrizes de um sistema de gestão, com vista à prevenção de acidentes em instalações ou atividades potencialmente perigosas.

Capítulo 4 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

4.1. Considerações iniciais

A ação civil pública encontra-se prevista já no texto constitucional de 1988, inserida dentre as atribuições institucionais do Ministério Público, como instrumento de defesa de direitos e interesses metaindividuais da sociedade (art. 129, inciso III).

A sua disciplina jurídica, contudo, é anterior ao advento na nova ordem constitucional, tendo sido introduzida no ordenamento jurídico por meio da Lei nº. 7.347/85, cujo texto, inclusive, já sofreu diversas alterações e atualizações, notadamente com a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, que a ela se integrou, formando um verdadeiro “microsistema” de tutela de direitos coletivos.

Na verdade, a Lei da Ação Civil Pública – LACP - não trouxe, para nosso sistema processual, uma nova “espécie de ação” (o que representaria um retorno à época imanentista da ação), mas sim um conjunto de regras procedimentais, ou um conjunto de ferramentas processuais, com o objetivo de proporcionar a tutela dos chamados direitos supra-individuais (em específico os direitos difusos, coletivos *stricto sensu*).

Como bem aponta MARCELO ABELHA RODRIGUES³⁰:

“a expressão ação civil pública deve designar toda ação não penal proposta por autor que atue como representante da coletividade para a defesa de direitos supra-individuais. Assim, são exemplos de ação civil pública (demanda coletiva) a ação de improbidade administrativa, a ação popular, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção coletivo etc.”.

Lembra, porém, esse mesmo autor, mais adiante, que:

³⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Procedimentos Especiais Cíveis – Legislação Extravagante*, Coordenação de Cristiano Chaves de Farias e Fredie Didier Jr., Saraiva, 2003, p. 383

“o fato de uma demanda ser coletiva (demanda coletiva ou ação civil pública tout court) não significa que, necessariamente, as regras da LACP serão para ela utilizadas. Assim, não se confunde a ação civil pública, que representa toda e qualquer demanda coletiva, com o procedimento e as técnicas processuais da LACP. Não obstante sua ementa denomine a demanda coletiva como uma espécie de ação, a LACP deve ser vista como procedimento típico que oferta ferramentas processuais à tutela geral de direitos supra-individuais”.

Especificamente no que tange à evolução da ação civil pública na Justiça do Trabalho, a despeito de tratar-se de ramo do direito no qual a tutela coletiva pode ser bastante utilizada, a mesma mostra-se lenta e até mesmo objeto de preconceitos infundados, provavelmente em decorrência da concepção individualista que sempre marcou a sua atuação.

No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deu nova roupagem às atribuições do Ministério Público do Trabalho, e com a edição da Lei Complementar nº. 75/1993, essa realidade passou a mudar.

A referida Lei Complementar nº. 75/1993, ao tratar da competência do Ministério Público do Trabalho (art. 83), foi incisiva ao inserir, dentre as suas atribuições, *“promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos”* (inciso III).

NELSON NERY JÚNIOR, citado por RAIMUNDO SIMÃO DE MELO³¹, assim opina com relação à ação civil pública na esfera trabalhista:

“A ação civil pública, expressão que, diante do direito positivo vigente, é sinônima de ação coletiva, pode ser ajuizada na Justiça do Trabalho, com base no sistema constitucional e legal brasileiro. O sistema da CLT mostra-se, hoje, insuficiente para atender à demanda dos direitos transindividuais de natureza trabalhista,

³¹ MELO, Raimundo Simão. *Jurisdição Coletiva no Processo do Trabalho*, dissertação apresentada perante a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo, 2001, p. 133

razão pela qual cada vez mais estão sendo ajuizadas ações coletivas, de variada ordem, na Justiça do Trabalho”.

4.2. Bens protegidos e objeto

A Lei nº. 7.345/85, logo em seu artigo 1º, assim relaciona os bens passíveis de tutela por meio de ação civil pública:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso e coletivo

V - por infração da ordem econômica e da economia popular;

VI - à ordem urbanística.

Como se pode perceber, o rol apresentado pelo dispositivo legal acima é meramente exemplificativo, vez que, no inciso IV, lê-se a expressão “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Ora, se a ação civil pública pode ser utilizada para tutela de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, por óbvio que nesse grupo se inserem os direitos relacionados “ao meio-ambiente”, “ao consumidor”, “a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”, a direitos decorrentes de “infração da ordem econômica e da economia popular” e direitos relacionados “à ordem urbanística”.

Com relação aos direitos individuais homogêneos, entendemos que os mesmos poderão ser tutelados por meio de ação civil pública, mas desde que sejam conexos a outros de natureza difusa ou coletiva *stricto sensu*.

Justifica-se tal posicionamento uma vez que, a despeito do artigo 21 da LACP prever que se aplicam à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III do Código de Defesa do Consumidor, tal categoria de direitos (individuais homogêneos) deve ser tutelada por

meio da chamada Ação Civil Coletiva, disciplinada pelos artigos 91 a 100 deste diploma legal, a qual possui, inclusive, regras específicas em relação à coisa julgada e à execução do julgado.

É importante frisar que a Ação Civil Coletiva, exatamente por força do artigo 21 da LACP, apesar de estar disciplinada pelo Código de Defesa do Consumidor, não se restringe à tutela de direitos individuais homogêneos dos consumidores, estendendo-se aos demais ramos do direito.

Portanto, como se vê, o que fez a lei, ao tratar dos direitos supra-individuais, foi trazer dois diferentes tipos de procedimentos: um previsto na LACP, para tutela de direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, e outro previsto nos artigos 91 a 100 do Código de Defesa do Consumidor, para a tutela dos direitos individuais homogêneos, não havendo, em ambos os procedimentos, qualquer vedação em relação à matéria a ser abordada.

A única distinção que se faz é que, se porventura os direitos individuais homogêneos forem conexos a outros, de natureza difusa ou coletiva *stricto sensu*, poderão também ser tutelados por meio de Ação Civil Pública.

Prevê, ainda, o artigo 3º da Lei nº. 7.347/85, que a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Dispõe, também, o artigo 11 do mesmo diploma, que na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

A complementar referidos dispositivos, temos também o artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, extensível à disciplina da ação civil pública conforme permissivo do artigo 21 da LACP, segundo o qual *“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”*.

Pode-se afirmar, portanto, que a ação civil pública poderá ter por objeto *“um comando condenatório, cautelar, declaratório, constitutivo (positivo ou negativo), mandamental, de liquidação e de execução ou qualquer outra espécie, desde que*

*necessário para a tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*³².

4.3. Legitimidade

Com relação à legitimidade para a propositura da ação civil pública, a mesma é disciplinada pelo artigo 5º da Lei nº. 7.347/85, o qual elenca os seguintes sujeitos ativos da demanda:

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

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

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

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

V - a associação que, concomitantemente:

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

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Pois bem. Como se sabe, a legitimação para a causa pode ser de duas naturezas: ordinária e extraordinária, esta última também chamada de substituição processual.

Verifica-se a legitimação ordinária nas hipóteses em que em que o titular do direito material também detém a titularidade do direito de ação, ou seja, o titular do direito material detém, a um só tempo, a legitimação *ad causam* (por ser titular da relação jurídica de direito material) e a legitimação *ad precessum* (para pedir a tutela do seu direito em juízo).

³² MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. 3ª edição, LTr, 2008, p. 96

Já na legitimação extraordinária, verifica-se que a legitimação *ad processum* pertencerá a um terceiro que, autorizado pela lei (artigo 6º do Código de Processo Civil), poderá defender, em nome próprio, interesses alheios. Nessa hipótese o titular do direito substancial e da conseqüente legitimação *ad causam* será substituído por um terceiro (por isso “substituição processual”), que exercerá o direito de ação.

A legitimação extraordinária poderá ser, ainda, concorrente ou exclusiva.

Será concorrente quanto tanto o titular do direito substancial quanto o substituto também forem titulares do direito de ação (nessa hipótese não será admitida a concomitância na legitimação *ad processum*). Será, todavia, exclusiva a legitimação extraordinária quando o titular do direito substancial não detém o direito de ação, ficando o seu exercício exclusivo ao substituto.

No caso específico da ação civil pública, o titular do direito material/substancial a ser por ela tutelado é a coletividade de indivíduos cujos interesses difusos ou coletivos *stricto sensu* foram violados.

Nesse diapasão, segundo sistemática do artigo 5º da LACP, acima transcrito, que traz um rol taxativo de legitimados para a propositura dessa demanda, os quais, como se pode ver, não são os titulares do direito substancial a ser tutelado, pode-se afirmar que, em sede de ação civil pública, a legitimação ativa é de natureza extraordinária e exclusiva.

Quer-se com isso dizer que a ação civil pública, a despeito de ser meio de tutela de interesses que pertencem a uma coletividade, não poderá ser proposta pelos indivíduos que a compõem, mas tão-somente pelos entes taxativamente indicados pelo artigo 5º da LACP, revelando, com isso, uma legitimação ativa de natureza extraordinária e exclusiva.

É importante ressaltar, igualmente, que os legitimados extraordinários indicados no referido dispositivo legal são concorrentes entre si para a propositura da ação civil pública. Isto é, qualquer um deles poderá propor a ação, não havendo ordem ou prevalência de um sobre o outro. Tal observação se revelará importante quando tratarmos, logo adiante, da litispendência em sede de ação civil pública, a qual difere em alguns aspectos da litispendência das ações individuais.

Acerca da legitimação extraordinária da ação civil pública, vale a pena transcrever a lição de FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA³³:

³³ OLIVEIRA, Francisco Antônio de. *Ação Civil Pública: enfoques trabalhistas: doutrina – jurisprudência – legislação*. 2ª edição, atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 96

“O titular do interesse substancial é a coletividade difusa. E aquelas pessoas prestigiadas pela lei com legitimação exercem-na de forma extraordinária, na qualidade de substituto processual (art. 6º do CPC) de forma exclusiva, e concorrente em relação aos demais legitimados”.

Com relação aos sindicatos, apesar de não estarem eles expressamente elencados no artigo 5º da LACP, a sua legitimação ativa para a propositura da ação civil pública decorre do artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal, que lhes outorga atribuição para defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas. Além disso, podem muito bem os sindicatos enquadrarem-se no inciso V do artigo 5º da LACP, que legitima ativamente as associações.

Para concluir, com relação à legitimação passiva da ação civil pública, tem-se que podem ser sujeitos passivos da demanda pessoas ou órgão da Administração Pública direta ou indireta e pessoas físicas ou jurídicas particulares. Basta que tenham realizado ato nocivo ou potencialmente prejudicial a um interesse difuso ou coletivo que possa ser tutelado por meio de ação civil pública.

4.4. Competência

A competência para o processamento da ação civil pública é regulada pelo artigo 2º, da LACP, que assim determina:

Art. 2º 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.

Parágrafo único A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Assim, como se pode ver, é competente para processar e julgar as ações civis públicas, o foro do local onde ocorrer ou deva ocorrer o dano.

Mas qual é o verdadeiro significado e alcance da expressão “local do dano”? E se a tutela pretendida não for de natureza repressiva, mas preventiva (hipótese em que inexistente dano)? E se o objeto da demanda for exatamente a existência ou não do dano?

Pela expressão “local do dano” deve-se entender não só o local da origem do dano, caso seja ele efetivo e a demanda de natureza reparatória, mas também o local onde o dano potencialmente pode ter ocorrido ou possa vir a ocorrer, na hipótese da demanda ser de natureza preventiva.

Nesse sentido esclareceu MARCELO ABELHA RODRIGUES³⁴, conforme se observa na seguinte passagem:

“A expressão local do dano é imprópria na medida em que a ação civil pública não se presta apenas à tutela repressiva; sua finalidade é justamente a oposita, ou seja, serve para inibir o dano ou o ilícito. Ademais, não apreça adequada a vinculação ao local do dano porque há casos em que a discussão neste tipo de demanda é justamente se o dano existiu ou não. Destarte, por local do dano deve-se entender não só o da origem do dano, mas onde ele potencialmente pode ter ocorrido, o que se torna tarefa muito difícil quando se está diante de um bem difuso, com titulares indetermináveis”.

É importante apontar, ainda, que apesar de a LACP ter adotado como critério de competência o local onde ocorreu o fato, a mesma também afirma tratar-se de competência “funcional” (*caput* do artigo 2º).

Tal fato, a par de indicar uma aparente contradição, na verdade, significa estarmos diante de uma competência *ratione loci* do tipo absoluta. Nas palavras de MARCELO ABELHA RODRIGUES³⁵, “seria uma exceção à regra da competência territorial, que normalmente, tem regime jurídico dispositivo” (competência relativa).

³⁴ *Ob. cit.*, p. 395

³⁵ *Ob. cit.*, p. 395

Nesse sentido, pode-se afirmar que, sendo a competência para conhecer da Ação Civil Pública de natureza territorial, em havendo dano supra-regional ou nacional, qualquer das comarcas dos territórios atingidos poderá conhecer da ação, resolvendo-se a questão, pela prevenção (artigos 106, 107, 219 e 263, do CPC).

4.5. Litisconsórcio

O litisconsórcio ocorre quando há pluralidade de integrantes no pólo ativo ou no pólo passivo da demanda, gerando, com isso, uma cumulação subjetiva de ações. Dessa forma, pode-se ter um autor litigando contra vários réus (*litisconsórcio passivo*) ou vários autores contra um único réu (*litisconsórcio ativo*) ou vários autores contra vários réus (*litisconsórcio misto*) e vice-versa³⁶.

O litisconsórcio também pode ser classificado em *necessário* ou *facultativo*. Será necessário o litisconsórcio quando, por força da lei ou pela natureza da relação jurídica objeto da demanda, o juiz tiver que decidir a lide de modo uniforme para todas as partes (art. 47 do CPC). Será facultativo o litisconsórcio quando entre os litisconsortes houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide ou quando os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito (art. 46 do CPC).

O litisconsórcio ativo em sede de ação civil pública é sempre facultativo, dada a natureza disjuntiva e concorrente da legitimação ativa, sendo tratado em dois dispositivos da LACP: no § 2º do artigo 5º, que trata do litisconsórcio entre os co-legitimados ativos, e no § 5º, do mesmo artigo, que trata do litisconsórcio entre Ministérios Públicos.

Com efeito, vejamos o teor desses dispositivos legais:

Art. 5º. (...)

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

(...)

³⁶ MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. Ob. cit. p. 152

§ 5.º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

(...)

O § 2º, do artigo 5º, da LACP, a despeito de fazer menção apenas “ao Poder Público e a outras associações legitimadas”, na verdade permite que todos os legitimados do artigo 5º atuem em litisconsórcio ativo na propositura da Ação Civil Pública.

A esse respeito assim esclarece FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA³⁷:

“A redação do § 2.º se ressentia de clareza e dá a impressão de que estariam excluídas da possibilidade as autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, já que expressamente fala em ‘outras associações’, alijando também as fundações.

A erronia, entretanto, foi de alguma forma corrigida pela Lei 7.853/89 (deficientes) quando, no art. 3.º, § 5.º, dispõe: ‘Fica facultado aos demais legitimados ativos habilitarem-se como litisconsortes nas ações propostas por qualquer deles’.

Deve, pois, a norma da Lei 7.853/89 servir de norte à Lei 7.347/85, diante da obviedade do tema e do claro lapso cometido pelo legislador. De outra parte, não haveria motivo para que se restringisse a participação litisconsorcial, dali alijando outras pessoas também legitimadas a titularizar a ação. Quem pode o mais pode o menos”.

Já o § 5º, do artigo 5º, da LACP, prevê a possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos objeto da Ação Civil Pública.

Sobre essa possibilidade duas são as correntes doutrinárias existentes, uma entendendo tratar-se de uma impropriedade legal, já que o Ministério Público, nos termos do § 1º do artigo 127 da Constituição Federal é uno e indivisível, e outra

³⁷ *Ob. Cit.* p. 109

defendendo a validade e relevância do litisconsórcio entre Ministérios Públicos, dando ênfase aos benefício que podem advir dessa atuação conjunta.

Para melhor ilustração da mencionada controvérsia, pedimos *venia* para transcrever duas passagens citadas por RAIMUNDO SIMÃO DE MELO³⁸, sendo uma de CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, sustentando a unicidade do Ministério Público, e outra de HUGO NIGRO MAZZILLI, defendendo a legalidade do litisconsórcio previsto no § 5º, do artigo 5º, da LACP.

Assim é a lição de CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO:

“Nesse contexto, o art. 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/85 permite o litisconsórcio facultativo da União, dos Estados e do Distrito Federal. Não se pode perder de vista que não se trata de um litisconsórcio puro, mas sim de representação da instituição do Ministério Público, que é una e indivisível. Com efeito, ao observarmos o art. 5º, § 2º, da Lei da Ação civil pública, constatamos a previsão de um litisconsórcio facultativo unitário, podendo ser dada opção ao Poder Público e a outras associações legitimadas de habilitarem-se como litisconsortes de qualquer das partes, o que deverá ocorrer no ingresso em juízo da ação coletiva ambiental, ou então, refletir-se-á na figura da assistência litisconsorcial, uma vez que nosso direito processual não admite o litisconsórcio facultativo unitário superveniente. Essa situação de litisconsórcio é distinta da prevista em relação ao Ministério Público. O Ministério Público deve ser compreendido como uma instituição una, existindo a divisão administrativa entre o federal e o estadual como forma de facilitar o exercício dos misteres constitucionais. Dessarte, ao preceituar a legitimidade do Ministério Público para a propositura da Ação civil pública no art. 129, III, a Constituição Federal assim o fez em franca alusão à unidade e indivisibilidade da instituição”.

HUGO NIGRO MAZZILLI, por sua vez, assim preleciona:

³⁸ MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. Ob. cit. p. 154/155

“Entendemos, porém, que tais críticas não fazem justiça não só à proveitosa atuação conjunta e harmônica de ambas as instituições, sem quebra da respectiva autonomia, como ainda apontam óbices que não têm o alcance que se lhes quer emprestar. Em primeiro lugar, os sempre lembrados princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público só valem dentro de cada instituição (art. 127, § 1º da CF); não se pode, pois, falar em unidade ou indivisibilidade entre Ministérios Públicos de Estados diversos, ou entre estes e o da União, nem mesmo entre os diversos Ministérios Públicos da União entre si (art. 128, I, da CF). Por outro lado, é verdade que o § 5º do art. 128 da CF reservou à Lei Complementar de cada Ministério Público a disciplina de sua organização, de suas atribuições e de seu estatuto. Isto não significa, porém, que a lei federal ordinária não possa cometer atribuições ao Ministério Público, ou que disciplina processual, por ela trazida, esteja imune a esta instituição... Embora a Constituição de 1988 não tenha chegado a explicitar a possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos, não vemos impedimento bastante para que a solução seja adotada. Trata-se, ademais, de sistema que já encontra paralelo na atual intervenção dos Ministérios Públicos dos Estados e do Ministério Público Federal, senão conjuntamente, ao menos sucessivamente, em diversas hipóteses que jamais causaram controvérsia. Podemos lembrar os feitos em que nas instâncias ordinárias oficiou o Ministério Público local e na instância recursal passa a officiar o Ministério Público Federal. Também serve de paralelo a intervenção sucessiva, quando, não, até mesmo simultânea, de ambas as instituições, não só em causas acidentárias ou nas demais mencionadas pelos §§ 3º e 4º do art. 109 da CR, como também em qualquer ação cível ou criminal, que, na fase recursal, seja rotineiramente encaminhada a um dos tribunais federais”.

RAIMUNDO SIMÃO DE MELO³⁹ ainda lembra que existem autores que defendem a inconstitucionalidade do § 5º, do artigo 5º, da LACP, citando VICENTE GRECO FILHO, cujos argumentos são os seguintes:

“a) como o Ministério Público atua perante os órgãos jurisdicionais, deve ter suas atribuições limitadas pela competência desses órgãos, não podendo o Ministério Público Estadual atuar perante a Justiça Federal e vice-versa; b) a admissão de tal litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos violaria o próprio princípio federativo, ao subverter-se as competências das autonomias”.

A nosso ver, coadunamos com o entendimento esposado por HUGO NIGRO MAZZILLI. A possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos, trazida pelo § 5º, do artigo 5º, da LACP, deve ser encarada como mais um instrumento tendente a tornar mais eficaz a tutela de direitos metaindividuais. A cooperação entre essas entidades, cada qual com seus os meios de que dispõem institucionalmente, somente traz benefícios aos verdadeiros titulares dos interesses substanciais objeto da Ação Civil Pública, ou seja, à coletividade.

É claro que poderá haver, em alguns casos, entraves com relação à competência e âmbito de atuação dos diversos Ministérios Públicos, mas não podemos deixar de considerar que a realidade prática poderá vir a apresentar hipóteses em que a atuação conjunta (ou pelo menos sucessiva) entre tais instituições se fará útil e necessária. É diante de tais hipóteses que não podemos simplesmente descartar a regra contida no § 5º, do artigo 5º, da LACP.

Por fim, com relação a possibilidade de litisconsórcio passivo em sede de Ação Civil Pública, não vemos qualquer impedimento legal para tanto.

Com efeito, a previsão contida no § 2º, do artigo 5º, da LACP, permite que qualquer dos legitimados para a propositura da demanda se habilite como litisconsorte *“de qualquer das partes”*.

Pode parecer estranha a habilitação de um dos legitimados do artigo 5º da LACP no pólo passivo da demanda, já que, normalmente, atuam eles na propositura da ação. Mas nada impede que, em determinados casos, os interesses dos entes relacionados nesse dispositivo legal coincidam com os do réu na Ação Civil Pública.

³⁹ Idem, ibidem. p. 154

Essa possibilidade foi bem esclarecida por FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA⁴⁰, que assim se manifestou, citando MANCUSO e ADA PELLEGRINI GRINOVER:

“Alerta Mancuso (Ação..., p. 150) que, ‘com relação ao acúmulo subjetivo dos réus na ação civil pública, há que se considerar uma particularidade própria das ações que objetivam a tutela dos interesses difusos: é que, de ordinário, os portadores desses interesses, os enti esponenziali – o Poder Público, o MP, as associações ambientalistas ou de defesa cós consumidores – atuarão, normalmente, no pólo ativo da ação; o que se compreende facilmente, se considerarmos que esses co-legitimados buscam exatamente a tutela de interesses difusos’. E constata o autor: ‘Esse aspecto (...) não passou despercebido à doutrina’. Ada P. Grinover (Seleções jurídicas, p. 5) anotou: ‘Talvez não sejam freqüentes as oportunidades em que os interesses institucionais dos corpos intermediários coincidam com os do réu. Mas não se pode excluir, a priori, ações intentadas não a favor, mas sim contra o interesse coletivo’”.

4.6. Ministério Público

O Ministério Público, em se tratando de ação civil pública, atuará sob dois aspectos: como autor da ação ou como fiscal da lei (*custos legis*).

Trata-se de orientação expressa da LACP, que assim dispõe no § 1º do artigo 5º:

Art. 5º. (...)

§ 1º. O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei

(...)

⁴⁰ *Ob. cit.* p. 110

Não é demais lembrar que tal atribuição do Ministério Público decorre da sua própria função institucional como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis perante os órgãos do Poder Judiciário (artigo 127 da Constituição Federal).

Ao atuar como *custos legis* o Ministério Público deverá zelar pela correta aplicação da lei ao caso concreto, devendo agir com ampla autonomia, seja em relação ao magistrado, seja em relação às partes no processo. O Ministério Público não se sujeita a qualquer obrigação de defender entes ou autoridades públicas eventualmente colocadas no pólo ativo ou passivo da demanda. Sua atuação deve seguir a incumbência que lhe foi outorgada pela Constituição Federal, ou seja, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, independentemente dos personagens que estejam atuando na ação civil pública.

Como bem aponta FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA⁴¹:

“A presença do Ministério Público como custos legis se traduz em penhor de tranqüilidade à aplicação da lei. E a independência funcional com que a lei orna a instituição constitui garantia indispensável ao desenvolvimento da função em prol da cidadania como um todo”

Já na condição de parte na ação civil pública, age o Ministério Público por dever de ofício sempre que verificar ofensa ou violação a interesse metaindividual passível de ser tutelado por esse tipo de demanda. O Ministério Público tem por obrigação institucional promover a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, não sendo permitida qualquer discricionariedade para agir ou deixar de agir caso se depare com alguma hipótese de atuação.

Questão que se coloca diz respeito a concomitância na atuação do Ministério Público como parte e como fiscal da lei. Por acaso a atuação do Ministério Público como parte na ação civil pública exclui a sua atuação como fiscal da lei?

Acreditamos que não. Em que pese num primeiro momento a qualidade de parte e a função de *custos legis* pareçam funções distintas, entendemos que a atuação do Ministério Público como parte não lhe retira a qualidade de fiscal da lei.

⁴¹ *Ob. cit.* p. 115

Ora, em sendo o Ministério Público o autor da ação civil pública, ainda mais destacada estará a sua atuação como *custos legis*, já que, nessa hipótese, estará atuando em razão de dever institucional, por ter se deparado com hipótese de violação da própria ordem jurídica.

Portanto, na situação em que o Ministério Público age como autor da demanda, absorvida e subentendida está a sua atuação como fiscal da lei, não se justificando, por exemplo, eventual intervenção de outro órgão ministerial na condição de *custos legis*.

4.7. Desistência e abandono da ação

A desistência é faculdade atribuída pela lei processual ao autor da ação, na hipótese deste último não querer mais prosseguir com a mesma. O ato de desistência pode ser manifestado pelo autor, sem a anuência do réu, desde que não tenha havido o transcurso do prazo para resposta. Mas, uma vez apresentada resposta aos termos da demanda, estando a lide estabilizada, o ato de desistência da ação depende de concordância do réu (art. 267 do CPC).

O abandono da ação, por sua vez, verifica-se a partir de atos do autor que demonstrem a sua falta de interesse em prosseguir com a demanda, podendo fundar-se: (1) na paralização do processo por mais de um ano, por negligência da parte autora ou (2) quando esta deixar de promover os atos e diligências que lhe competirem, por mais de 30 (trinta) dias (art. 267, incisos II e III, do CPC).

Seja na desistência, seja no abandono da ação, a solução legal será a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 267, incisos II, III e VIII, do Código de Processo Civil.

Em sede de ação civil pública, determina o artigo 5º, § 3º, da LACP que, “*em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa*”.

O mencionado dispositivo legal, apesar de fazer referência apenas à desistência e ao abandono da ação “por associação legitimada”, na verdade abarca a hipótese de desistência ou abandono por parte de todos os legitimados do artigo 5º da LACP.

Dessa forma, uma vez verificada a situação prevista no artigo 5º, § 3º, da LACP (desistência infundada ou abandono da ação), o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa da demanda até os trâmites finais da demanda.

É importante destacar que, com relação ao Ministério Público, tendo em vista a sua obrigatoriedade constitucional na propositura da ação civil pública, a assunção da titularidade ativa da demanda é imposição, ao passo que, quanto aos demais legitimados, é faculdade. Cabe ao órgão ministerial verificar se, no caso concreto, a desistência da ação foi infundada ou não. Se considerar infundada, deve assumir a demanda, obrigatoriamente. Se considerar que a desistência tem fundamento, deve, então, concordar expressamente com a mesma.

Finalmente, outra questão que surge diz respeito à possibilidade o Ministério Público desistir da ação civil pública.

A nosso ver, concordando com a lição de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO, nada impede que o Ministério Público, munido de fundamentos relevantes, manifeste a desistência da ação civil pública. Contudo, até mesmo como forma de garantia maior para a sociedade na tutela de direitos metaindividuais, necessária se faz a remessa dos autos ao Conselho Superior do Ministério Público, para deliberar sobre esse ato, a exemplo com o que ocorre com o arquivamento do inquérito civil (art. 9º da LACP).

Com efeito, vejamos a opinião de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO⁴² sobre o assunto:

“Esse tipo de controle, como ocorre no arquivamento do inquérito civil (art. 9º da LACP), não pode ser entendido como nenhuma diminuição da atuação do órgão promotor porque, repita-se, tal ato se presta como garantia maior para a sociedade, pois o princípio da independência funcional existe não em função específica da pessoa do promotor, mas da sua atuação na defesa do interesse público primário do povo. Aliás, não fosse assim, como encarar, mutatis mutandis, a atuação dos órgãos revisores do Judiciário? Não havendo qualquer controle da atuação do membro do MP, como reparar concreta e prontamente o prejuízo causado ao interesse público em face, por exemplo, da desistência coletiva de ações por um colega em substituição a

⁴² MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. Ob. cit. p. 159-160

outro que tenha sido removido de comarca ou se aposentado, apenas porque aquele nutre entendimento conflitante, o que não é raro, mas natural no âmbito do direito? E se esse entendimento conflitante foi o mesmo do juiz da causa, que simplesmente homologará a desistência? A resposta é: a independência funcional dos membros do Ministério Público e da instituição como um todo é um dos mais importantes princípios criados pelo constituinte de 1988, o qual precisa ser preservado, porém, para ser utilizado em favor da sociedade e não contra os interesses da mesma”.

4.8. Transação

Conforme tratado nos itens anteriores, a ação civil pública se presta para tutela de direitos difusos e coletivos, sendo a sua legitimação ativa de natureza extraordinária e exclusiva. Isso significa que, apesar do direito material/substancial a ser tutelado pertencer a uma coletividade, somente estão autorizados a propor a demanda (legitimação *ad processum*) os entes taxativamente indicados no artigo 5º da LACP.

Nesse diapasão, considerando, então, que os interesses tutelados por meio do procedimento da ação civil pública não pertencem aos legitimados por lei para propô-la, entendeu por bem o legislador não autorizar a transação nesse tipo de demanda. Ora, não se pode permitir que os entes legitimados para propor a ação, de forma extraordinária e exclusiva, transacionem acerca de um direito que não lhes pertence.

Como se sabe, a transação é uma forma de solução de conflito de interesses caracterizada pela ocorrência de concessões mútuas (artigo 840 do Código Civil). E para que seja possível, necessário se faz o preenchimento de alguns requisitos, quais sejam: que a pretensão seja fundada em direitos disponíveis; que haja controvérsia a seu respeito; que as partes envolvidas sejam capazes e; que a transação seja realizada pelo verdadeiro titular do direito controvertido.

No caso dos direitos metaindividuais, são suas características marcantes a indivisibilidade e indeterminabilidade dos sujeitos titulares dos mesmos, de modo que

os legitimados do artigo 5º da LACP atuam na defesa desses interesses por meio de autorização legal autônoma, concorrente e disjuntiva⁴³.

Assim, evidente é que, pela natureza dos direitos tutelados e pelas características do procedimento previsto na LACP, incompatível é a realização de transação. Os legitimados para a defesa em juízo de direitos metaindividuais não são os titulares desses interesses, não podendo, via de conseqüência, deles dispor.

Sobre a impossibilidade de transação em sede de ação civil pública, é oportuno transcrever a seguinte passagem de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO⁴⁴:

“Isso representa indubitavelmente segurança para a sociedade. Não houvesse tal vedação, que decorre exatamente da natureza dos referidos direitos, seria possível até uma maior atuação concorrente no ajuizamento da Ação civil pública, para, em certos casos, movido algum legitimado por razões de ordem política ou outra de qualquer espécie, efetivar ‘negociatas’ prejudiciais aos titulares dos direitos materiais metaindividuais”

Se por um lado a LACP vedou a possibilidade de transação, por outro autorizou que os legitimados para a propositura da demanda tomem dos interessados termos de ajustamento de conduta com o objetivo de ver atendidas as exigências legais violadas ou potencialmente violadas, tema este que será melhor analisado adiante.

4.9. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta

Prevê o § 6º do artigo 5º da LACP, incluído pelo Código de Defesa do Consumidor, que os órgãos públicos legitimados para a propositura da ação civil pública poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

⁴³ *Idem, ibidem*, p. 166

⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 166

Não é o termo de compromisso de ajustamento de conduta um acordo ou transação celebrada entre o legitimado ativo para a ação e a parte que se encontra inadimplente com relação ao cumprimento de algum direito coletivo. Isto porque, conforme já tratamos no presente trabalho, os interesses substanciais/materiais objeto da ação civil pública, por pertencerem a uma coletividade difusa, não podem ser abdicados ou renunciados.

O termo de compromisso de ajustamento de conduta implica, portanto, não em transação de direitos coletivos, mas sim na formalização de um reconhecimento, por parte do interessado, de que o mesmo se encontra em situação de ilegalidade e que, a partir de então modificará seu comportamento, adequando-o à lei. E para tanto, constará do termo a imposição de cominações caso não ocorra a adequação do comportamento do interessado, possuindo, ainda, tal documento, força de título executivo extrajudicial.

O objetivo do legislador, ao prever a possibilidade de celebração de termos de compromisso de ajustamento de conduta, foi facilitar o cumprimento dos direitos coletivos, dando-os, com isso, maior eficácia, sem que haja necessidade de propositura de demanda judicial tendente a obter coisa julgada.

Na definição de FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA, o termo de compromisso de ajustamento de conduta é um:

“(...) ato extrajudicial de iniciativa da parte inadimplente, no qual reconhece que a conduta até então desenvolvida não estava conforme as exigências legais, comprometendo-se, a partir de então, a prestigiar o primado da lei, submetendo-a à imposição de cominações pecuniárias (astreintes)”.

Um aspecto interessante relacionado ao termo de compromisso de ajustamento de conduta decorre do fato de que, de acordo com o § 6º do artigo 5º da LACP, somente os órgãos públicos legitimados para a propositura da ação civil pública poderão tomá-los dos interessados, ou seja, excluem-se dessa prerrogativa as associações e as fundações de direito privado.

Essa preferência do legislador, a nosso ver, não se justifica. Se lei confiou a todos os entes elencados no artigo 5º a legitimidade para defender, em juízo, direitos

metaindividuais, porque não poderiam eles também tomar dos interessados os termos de compromisso de ajustamento de conduta?

Se a intenção do legislador foi preservar a tutela extrajudicial dos direitos coletivos de eventual interferência política, mais correto seria exigir, expressamente, a participação do Ministério Público, na condição de *custos legis*. Aliás, tal participação, ainda que não conste expressamente da LACP, mostra-se, a nosso ver, imprescindível para regularidade do ajuste. O Ministério Público, dada a sua independência funcional, bem como o seu dever constitucional de zelar pela tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis, faz dele um legitimado, em tese, sem qualquer envolvimento político.

Outra questão relevante é que o termo de compromisso de ajustamento de conduta não se restringe às obrigações de fazer ou não fazer tendentes a adequar a atuação do interessado ao comando legal. O termo pode ir além disso, fixando, por exemplo, um montante pecuniário a ser pago a título de indenização, para o caso de já ter havido algum dano à coletividade.

Essa possibilidade, no entanto, não implica em quitação com relação à reparação de tais danos. Por não ser o direito substancial de titularidade do legitimado que, no caso, tomou do interessado o termo de compromisso de ajustamento de conduta, mas sim da coletividade, certamente que não será admitida qualquer transação desses interesses.

Assim, ainda que tenha havido pagamento de indenização por danos à coletividade, em sede de termo de compromisso de ajustamento de conduta, nada impede que os demais legitimados do artigo 5º da LACP, se entenderem que o montante arbitrado não foi suficiente, promovam demanda judicial pretendendo a diferença.

Vale lembrar, por fim, que, nos termos do que dispõe o artigo 13 da LACP, todo numerário que porventura venha a ser pago a título de indenização por danos a direitos coletivos deve ser revertido a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados a reconstituição dos bens lesados.

4.10. Inquérito Civil

O inquérito civil é um instrumento outorgado pela lei ao Ministério Público que lhe permite promover a colheita de provas e demais elementos de convicção para a propositura não só da ação civil pública como também de outras medidas de sua alçada.

A sua natureza jurídica é de procedimento administrativo e inquisitorial (sem contraditório), destinado a fornecer ao Ministério Público os elementos necessários para que possa cumprir com seu mister constitucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

MANCUSO, citado por FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA⁴⁵, lembra que o inquérito civil *“é um instrumento destinado a possibilitar uma ‘triagem’ das várias denúncias que chegam ao Ministério Público: somente as que resultarem fundadas e relevantes acarretarão, por certo, a propositura da ação”*.

Na presidência do inquérito civil, o Ministério Público possui amplos poderes para requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, exceto nos casos em que a lei impuser sigilo. Nessa hipótese a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los (art. 8º, §§ 1º e 2º, da LACP).

O inquérito civil, uma vez revelando, depois de esgotadas todas as diligências cabíveis, a inexistência de elementos e fundamentos suficientes para a propositura da ação, será arquivado pelo órgão do Ministério Público responsável, mediante decisão fundamentada. Os autos desse inquérito, então, serão remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, para que a decisão que promoveu o arquivamento seja homologada (art. 9º, §§ 1º e 3º, da LACP).

Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão os demais legitimados para a ação civil pública apresentar razões escritas ou documentos que entenderem pertinentes, os quais serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação (art. 9º, § 2º, da LACP).

Caso o Conselho Superior do Ministério Público entenda por bem deixar de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação (art. 9º, § 4º, da LACP).

⁴⁵ *Ob. cit.* p. 189

É importante ressaltar, por fim, quando se trata de arquivamento do inquérito civil por falta de elementos de convicção suficientes para a propositura da ação, que tal fato não impede que novas investigações venham a ser promovidas, caso outras provas venha a ser descobertas. Também não impedirá que outro legitimado, caso disponha de fundamentos relevantes, promova, ele próprio, a demanda judicial.

Sobre essa hipótese, assim discorreu FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA⁴⁶:

“O arquivamento do inquérito nada mais reflete do que a ausência de convicção do Ministério Público, naquele momento, para a propositura da ação civil pública. E a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público também nada mais faz do que referendar a conclusão de arquivamento em face da realidade que o inquérito apresenta naquele momento.

Isso não significa que o inquérito não possa ou não deva ser retomado, caso outros elementos de convicção sejam descobertos.

A defesa dos interesses metaindividuais não se desprestigia pelo arquivamento e conseqüente homologação de arquivamento de inquérito. E nem esse ato poderá ser erigido a direito adquirido de a parte continuar a produzir desmandos contra a coletividade”.

4.11. Prescrição

A prescrição é o instituto jurídico, de direito material, que extingue a pretensão relativa a determinado direito após o decurso do lapso temporal fixado em lei.

Segundo lição de PABLO STOLZE GAGLIANO e RODOLFO PAMPLONA FILHO⁴⁷:

⁴⁶ *Idem, ibidem.* p. 197

⁴⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: parte geral.* v. 1. São Paulo. Saraiva. 2002. p. 476

"Tradicionalmente, a doutrina sempre defendeu que 'a prescrição ataca a ação e não o direito, que só se extingue por via de consequência'. Nesse sentido é a assertiva de Carvalho Santos: 'Tal prescrição pode definir-se como sendo um modo de extinguir os direitos pela perda da ação que os assegurava, devido à inércia do credor durante um decurso de tempo determinado pela lei e que só produz seus efeitos, em regra, quando invocada por quem dela se aproveita'. Mas, tal assertiva, data vênia, ampara-se em fundamento equivocado. O direito constitucional de ação, ou seja, o direito de pedir ao Estado o provimento jurisdicional que ponha fim ao litígio, é sempre público, abstrato, de natureza essencialmente processual e indisponível. Não importando se o autor possui, ou não, razão, isto é, se detém ou não o direito subjetivo que alega ter, a ordem jurídica sempre lhe conferirá o legítimo direito de ação, e terá, à luz do princípio da inafastabilidade, inviolável direito a uma sentença. Por isso, não se pode dizer que a prescrição ataca a ação!"

Pois bem. Os direitos difusos e coletivos tutelados por meio da Ação Civil Pública, em regra, decorrem dos direitos e garantias fundamentais previstos no Título II da Constituição Federal.

Tais direitos e garantias, como se sabe, possuem determinadas características, quais sejam: *historicidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, universalidade, limitabilidade e imprescritibilidade*.

A historicidade é a característica apontada pelos que não aceitam a concepção jusnaturalista, entendendo que os direitos fundamentais são produto da evolução histórica da civilização.

A inalienabilidade significa que os direitos e garantias fundamentais são intransferíveis e inegociáveis.

Por irrenunciabilidade, tem-se que nenhum ser humano tem liberdade para abrir mão de possuir direitos fundamentais. São direitos inerentes à sua própria existência, não havendo permissão para que seja renunciado.

Os direitos e garantias fundamentais também são universais, ou seja, são outorgados a todos os seres humanos, indistintamente. Nenhuma parcela da população pode ser excluída.

Da característica limitabilidade, tem-se que nenhum direito fundamental é absoluto, podendo haver uma relativização ou limitação dos mesmos nas hipóteses de colisão ou choque entre direitos fundamentais.

Finalmente, e o que nos interessa para o presente tópico, temos, como última característica dos direitos e garantias fundamentais, a imprescritibilidade, ou seja, os direitos e garantias fundamentais nunca deixarão de ser exigíveis, ou “exercíveis”, em razão da falta de uso.

Portanto, se os direitos difusos e coletivos, tutelados por meio de Ação Civil Pública, são, em verdade, direitos fundamentais da coletividade de pessoas ali representadas, por certo que também serão imprescritíveis.

Demais disso, outro argumento importante, e que merece ser destacado, é o de que a pretensão relativa a direitos e interesses difusos e coletivos é imprescritível, uma vez que a falta de exercício do direito não pode ser atribuída à inércia do titular, já que esse não tem legitimidade para defendê-los. Como se sabe, a defesa desses direitos é atribuída, por meio de legitimação extraordinária exclusiva, a pessoas outras que não a coletividade difusa titular dos mesmos.

Nesse sentido é o entendimento de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO⁴⁸, que defende a imprescritibilidade da pretensão relativa a interesses e direitos difusos e coletivos sob o fundamento de que eles "*pertencem às pessoas indeterminadas ou apenas determináveis no seio da sociedade, tendo como características marcantes a indivisibilidade, a indisponibilidade, a essencialidade e a ausência de conteúdo econômico*".

Sobre o tema, vale ainda a pena transcrever o seguinte entendimento jurisprudencial:

“A prescrição e a decadência não firmam residência em sede de ação civil pública, dada a indisponibilidade dos direitos (difusos e coletivos) amparados” (RT 744/36)

⁴⁸ MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. Ob. cit. p. 183

4.12. Litispendência

De acordo com a interpretação do artigo 301, §§ 1º, 2º e 3º, do Código de Processo Civil, verifica-se a litispendência quando se reproduz ação anteriormente ajuizada e que ainda se encontra em curso. E para que haja identidade de ações, ambas devem ter as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

No entanto, quando se trata de ação civil pública, tal disciplina não deve ser aplicada na integralidade, devendo ser adaptada às particularidades decorrentes da natureza dos direitos tutelados.

Com efeito, uma vez verificada a propositura de duas ações civil públicas com pedidos idênticos e causas de pedir idênticas, ainda que por autores diversos, caracterizada estará a litispendência. É que, em se tratando desse tipo de demanda, os legitimados ativos, na verdade, defendem interesses que pertencem a uma coletividade (esta verdadeira titular do direito substancial). Portanto, irrelevante é o fato de que as demandas foram propostas por autores diversos. O que importa é que o titular do interesse ou direito material sob tutela é o mesmo.

Nesse sentido é a sistemática prevista no artigo 2º, parágrafo único, da LACP, a seguir transcrito:

Art. 2º. (...)

Parágrafo único A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Discorrendo acerca da mencionada particularidade da litispendência em sede de ação civil pública, assim se manifestou FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA⁴⁹:

“(...) a verdade é que essas pessoas legitimadas legalmente não defendem interesse próprio (ainda que se possa considerá-las componentes da coletividade difusa) em juízo. Defendem, sim, os interesses juridicamente protegidos (direito) de uma coletividade difusa, que, embora transindividual, é a titular dos direitos. Disso

⁴⁹ *Ob. cit.* p. 70

resulta que, da propositura de duas ações com pedidos idênticos, com idênticas causas de pedir, sendo ambas titularizadas pela coletividade difusa, estar-se-á, inexoravelmente, diante da litispendência (art. 301, § 3.º, do CPC).

Entendimento diverso levaria ao inusitado de permitir-se, por exemplo, que ambas as ações fossem processadas e julgadas, dando-se azo à duplicidade da res judicata, com possibilidade de dúplice execução sobre o mesmo dano”.

4.13. Coisa Julgada

Ao contrário do que ocorre com as demandas individuais, em que a sentença faz coisa julgada apenas entre as partes do processo, não beneficiando nem prejudicando terceiros (art. 472 do CPC), quando se trata de demanda coletiva tais diretrizes tradicionais não são suficientes para atender às particularidades inerentes aos interesses metaindividuais sob tutela.

A tutela de direitos metaindividuais exige que a sentença projete seus efeitos para além das partes do processo, atingindo toda a coletividade, até porque, como vimos, a legitimação ativa na ação civil pública é de natureza extraordinária e exclusiva.

O artigo 16 da LACP, mantendo sistemática que foi introduzida no ordenamento jurídico pela Lei nº. 4.717/65 (Lei da Ação Popular), determina que 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.

Também o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 103 e parágrafos, tratou da coisa julgada nas demandas coletivas, porém de maneira mais detalhada do que a LACP.

Especificamente com relação aos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, objetos de tutela por meio da ação civil pública, assim estabelecem os incisos I e II do referido artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - 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, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

(...)

Pois bem. Com relação aos direitos difusos, considerando que a titularidade dos interesses pertence a pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, inciso I, do CDC), a mais ampla possível deverá ser a extensão da coisa julgada, operando-se, portanto, *erga omnes*, para que a autoridade da sentença coletiva beneficie todos os interessados individuais.

Já no que diz respeito aos direitos coletivos *stricto sensu*, em sendo a titularidade dos interesses pertencente a grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, inciso II, do CDC), a autoridade da sentença será *ultra partes*, mas deverá ficar restrita aos componentes do grupo, categoria ou classe de pessoas, os quais, como visto, são perfeitamente identificáveis.

Nessas hipóteses, uma vez julgada procedente ou improcedente a demanda, a sentença projetará seus efeitos para toda a coletividade titular, em tese, do direito metaindividual sob tutela, de modo a também tornar definitiva a coisa julgada, para impedir a repetição da mesma ação, seja em sede individual, seja em sede coletiva (art. 301 e § 3º do CPC). Assim, nos dissídios metaindividuais, projeta-se para fora do processo não só a eficácia da sentença, para beneficiar os titulares dos interesses nele defendidos, como também a própria coisa julgada.

É importante lembrar que, segundo dispõe o artigo 16 da LACP, não haverá formação da coisa julgada se o pedido na demanda coletiva for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado, inclusive o próprio

autor da ação extinta, poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Trata-se do que a doutrina define como coisa julgada *secundum eventum litis*, ou seja, coisa julgada conforme o resultado da lide, cujo fundamento é a premissa de que a sentença coletiva somente poderá beneficiar os interessados individuais (verdadeiros titulares do direito substancial tutelado), nunca prejudicá-los.

Portanto, quando se trata de tutela de direitos metaindividuais, somente se a improcedência da ação for fundada em motivos outros que não a insuficiência de provas é que haverá coisa julgada *erga omnes* ou *intra partes*.

Cabe ainda ressaltar que, segundo sistemática do artigo 103 e parágrafos do Código de Defesa do Consumidor, mesmo nas hipóteses de improcedência capazes de fazer coisa julgada *erga omnes* ou *intra partes*, os membros da coletividade eventualmente atingidos pelo ato lesivo imputado ao réu não estarão impedidos de manejar demandas individuais pretendendo ressarcimento por prejuízos.

Em resumo, oportuno é transcrever a seguinte passagem de RAIMUNDOSIMÃO DE MELO⁵⁰, na qual, a partir da combinação dos dispositivos da LACP e do Código de Defesa do Consumidor, faz-se um quadro com as possíveis hipóteses de coisa julgada coletiva. Vejamos:

- “a) o processo é extinto sem o julgamento do mérito, ou seja, por sentença terminativa: a decisão não fará coisa julgada material, mas apenas formal, a exemplo do que ocorre com as demais ações;*
- b) o pedido é julgado improcedente por deficiência de provas: a sentença, igualmente, não fará coisa julgada material, podendo o autor ou qualquer outro co-legitimado propor ação idêntica;*
- c) o pedido é julgado improcedente por outro motivo que não a deficiência de provas: a sentença fará coisa julgada material erga omnes (ou ultra partes), mas apenas em relação aos legitimados ativos para a Ação civil pública. Os interessados individuais, componentes do grupo determinado ou indeterminado de pessoas representado na Ação civil pública, não serão atingidos pela*

⁵⁰ MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. Ob. cit. p. 192

autoridade da coisa julgada, valendo o princípio geral res inter alios iudicta nullum aliis proeudiciu facient;

d) o pedido é julgado procedente: a sentença fará coisa julgada erga omnes (ou ultra partes) em sua plenitude, inclusive para beneficiar os interessados individuais, que não precisarão ajuizar ações para a defesa de seus interesses, bastando, para tanto, que promovam a liquidação de seu crédito e execução do mesmo (conforme o art. 103, § 3º in fine, do CDC)”.

Finalmente, no que diz respeito aos efeitos territoriais da coisa julgada coletiva, a despeito de constar do artigo 16 da LACP que “sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator”, acreditamos, assim como a maior parte da doutrina e da jurisprudência, que, tendo em vista o caráter indivisível dos direitos metaindividuais, os seus efeitos devem atingir não só o território do local onde se originou o dano, mas também em todas as localidades onde se fizer sentir seus efeitos.

É nesse sentido, inclusive, a sistemática prevista no artigo 103 e incisos do Código de Defesa do Consumidor, o qual não impõe qualquer restrição de ordem territorial aos efeitos da coisa julgada coletiva. Na verdade, temos que ter em mente que a extensão da coisa julgada coletiva é determinada pelo pedido da demanda e não pela competência territorial do juiz que a julgará.

Sobre esse tema, vale a pena transcrever a lição magistral de NELSON NERY JÚNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY⁵¹, que assim prelecionam:

“Limitar-se os efeitos da coisa julgada a território ou a algumas pessoas é ofender o princípio constitucional do direito de ação. Como os direitos difusos e coletivos são indivisíveis (CDC 81 par.ún. I e II), a sentença que julga alguma matéria a eles relativa tem de ter eficácia igualmente indivisível. Vale dizer que a coisa julgada erga omnes ou ultra partes é imanente, inata aos direitos difusos e coletivos. A sentença que os resolve é indivisível, tal como ocorre com os direitos indivisíveis difusos e coletivos”.

⁵¹ NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. Atualizada até 10/04/2006. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2006. p. 131

4.14. Liquidação e execução da coisa julgada coletiva

Tendo em vista as peculiaridades inerentes aos interesses objeto de tutela por meio da ação civil pública, bem como a legitimação ativa extraordinária aplicável a esse tipo de demanda, por certo que a liquidação e a execução da respectiva sentença também exigirão tratamento diferenciado.

Com relação aos diversos tipos de provimento que podem ser determinados pela sentença (entrega de coisa certa ou incerta, obrigação de fazer ou não fazer ou pagar quantia certa), tratam-se de temas que não fogem à disciplina tradicional abordada nos manuais de direito processual, motivo pelo qual não receberão maior atenção no presente trabalho.

O que nos interessa no âmbito deste estudo são as particularidades da execução da sentença coletiva, conforme disciplina prevista na LACP e no Código de Defesa do Consumidor.

O primeiro dispositivo que deve ser tratado com relação à execução da sentença coletiva é o artigo 15 da LACP, segundo o qual: *“decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados”*.

Como se pode ver, o referido dispositivo legal trata da legitimidade ativa para promover a execução da sentença coletiva, sendo certo que, da sua interpretação extrai-se a seguinte sistemática: em se tratando de ofensa a direitos difusos e coletivos, caberá, primeiramente, ao legitimado ativo autor da ação promover a execução do julgado; se este não o fizer no prazo de 60 (sessenta) dias, caberá, obrigatoriamente, ao Ministério Público assumir a execução, bem como aos demais legitimados ativos, porém, estes últimos, de forma facultativa.

A execução da sentença coletiva também poderá ser promovida a título individual, pelos integrantes da coletividade titular do interesse metaindividual violado, tendo em vista o efeito *in utilibus* da coisa julgada favorável, conforme permissivo do § 3º do artigo 103, c/c artigos 97, 98 e 99, todos do Código de Defesa do Consumidor. Nessa hipótese, a execução será promovida mediante certidão da decisão coletiva que

reconheceu o dano, podendo ser processada tanto no juízo da liquidação da sentença como no da ação condenatória.

Como bem lembra RAIMUNDO SIMÃO DE MELO⁵²:

“nessa situação, não precisam os interessados ajuizar nova ação de conhecimento na busca de um comando condenatório, transportando-se simplesmente os efeitos da coisa julgada da Ação civil pública para as ações individuais de reparação concreta pelos danos pessoalmente sofridos, cujo objetivo maior é prestigiar os princípios da economia e da celeridade processuais”.

Por fim, outra particularidade importante da execução da sentença coletiva refere-se às condenações em obrigação de fazer ou não fazer. Isto porque, em se tratando de tutela de direitos ou interesses coletivos, o que mais interessa, antes de qualquer indenização ou reparação, é o imediato cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva.

Nesse diapasão, determina o artigo 11 da LACP que, na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Na verdade, segundo disciplina do artigo 461, do Código de Processo Civil, a execução de obrigação de fazer ou não fazer, exceto quanto se resolve em perdas e danos, sempre será resolvida mediante tutela específica ou obtenção do resultado prático equivalente. E para tanto, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar diversas medidas, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

⁵² MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. Ob. cit. p. 204-205

CONCLUSÃO

Viu-se, no decorrer da presente pesquisa, que os direitos coletivos, ou direitos das pessoas coletivamente consideradas, surgiram a partir da evolução da sociedade e da massificação das relações jurídicas, despontando como uma nova e moderna geração de direitos fundamentais, informada pelo princípio da solidariedade que decorre do interesse social. Tratam-se de direitos fruto da industrialização e da modernização, decorrentes de uma realidade na qual a tutela individual dos conflitos de interesses já não atende aos anseios da sociedade.

Demonstrou-se também, neste trabalho, que os direitos coletivos (que expressam interesses juridicamente protegidos pelo Estado) foram legalmente conceituados no parágrafo único, do artigo 81, do Código de Processo Civil, o qual os classifica em três diferentes categorias: direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos.

Os direitos difusos são definidos como transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Os direitos coletivos *stricto sensu*, ou propriamente ditos, são 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 os direitos individuais homogêneos, por sua vez, são aqueles decorrentes de origem comum, ou seja, direitos originados a partir da própria lesão ou ameaça de lesão e nos quais a relação jurídica que se forma entre as partes é posterior ao fato lesivo. Trata-se, na verdade, de uma ficção jurídica cuja finalidade única e exclusiva é a de possibilitar a proteção coletiva de direitos individuais com dimensão coletiva.

Assim, fixadas as premissas acima, passou-se a tratar do tema relacionado ao meio ambiente do trabalho e à sua tutela jurídica.

A definição legal de meio ambiente encontra-se prevista no artigo 3º, inciso I, da Lei nº. 6.938/81, segundo o qual se trata do “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”.

Essa definição consubstancia-se num conceito jurídico indeterminado, capaz de abarcar inúmeras situações fáticas passíveis de enquadramento legal, estando, portanto, em perfeita harmonia com o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, cujo

teor nos leva a concluir que a tutela do meio ambiente deve abranger todos os seus aspectos, quais sejam: natural, artificial, cultural e do trabalho.

Especificamente com relação ao meio ambiente do trabalho, a definição que, a nosso ver, é a mais completa, é a de CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO⁵³, que assim nos ensina:

“Constitui o meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionada à saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.)”.

O meio ambiente do trabalho, como uma das faces do meio ambiente em geral, também é regido pelos princípios que informam esse ramo do direito, quais sejam: *prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, poluidor-pagador, participação e ubiqüidade.*

Pelo princípio da prevenção deve-se entender a obrigação imposta a todos de adotar medidas tendentes a evitar riscos não só ao meio ambiente como também ao próprio ser humano.

O princípio da precaução deve ser considerado o princípio norteador das políticas ambientais, estando diretamente relacionado a temas como: risco, prejuízo, irreversibilidade e incerteza. Assim, pelo princípio da precaução, mesmo diante da incerteza do risco, impõe-se a adoção de medidas preventivas, como forma de se evitar a ocorrência de danos ou prejuízos irreparáveis ou irreversíveis ao meio ambiente.

Por desenvolvimento sustentável deve-se entender a política desenvolvimentista que leva em conta a livre iniciativa, mas de forma convergente com outras políticas de desenvolvimento social, cultural, humano e de proteção ao meio ambiente.

⁵³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Ob. Cit.*. p. 22

O princípio do poluidor-pagador revela-se por meio de duas vertentes: em primeiro lugar, busca-se evitar a ocorrência de danos ambientais, impondo-se àquele que desenvolve a atividade poluidora arcar com as despesas de prevenção dos riscos (caráter preventivo); em segundo lugar, uma vez ocorrido o dano ambiental, busca-se fazer com que o poluidor seja responsabilizado pela reparação (caráter repressivo).

O princípio da participação é o princípio pelo qual a preservação e defesa do meio ambiente é dever de todos, ou seja, não só do Poder Público mas também de toda a coletividade.

E com relação ao princípio da ubiquidade, o mesmo significa que o meio ambiente, dada a sua relevância para a manutenção da vida e da sua qualidade, deve ser tema recorrente no desenvolvimento de toda atividade humana, sem exceção.

Conforme exposto no item 2.4 deste trabalho, o meio ambiente do trabalho encontra-se juridicamente tutelado de maneira muito ampla no ordenamento jurídico brasileiro, partindo desde a Constituição Federal e chegando até o âmbito específico de determinada categoria econômica ou profissional, por meio de acordos e convenções coletivas de trabalho.

Isso faz com que o arcabouço jurídico destinado à tutela do meio ambiente do trabalho, no Brasil, seja considerado um dos mais avançados do mundo. E como se pôde verificar, na maioria das vezes, por impõem aos que desenvolvem atividade econômica obrigações como adequação de instalações, controle de agentes insalubres e perigosos, fornecimento de equipamentos de proteção coletiva e individual, adoção de medidas de redução de riscos à saúde, à higiene, à segurança e à integridade física dos trabalhadores, implementação de programas de treinamento e capacitação de profissionais etc., tais direitos se caracterizam como direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, dependendo do universo abrangido pela respectiva titularidade, ora composta por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, ora composta por grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Com relação aos instrumentos de tutela ou defesa dos direitos difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente do trabalho, por sua vez, viu-se, no decorrer dessa pesquisa, que os mesmos também encontram ampla atenção no ordenamento jurídico pátrio, seja na esfera jurisdicional, seja na esfera não jurisdicional.

Na esfera não jurisdicional, viu-se que vários são os instrumentos legalmente previstos, dentre eles o SESMT (Serviços Especializados em Engenharia

de Segurança e em Medicina do Trabalho), o PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), a CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes), o Embargo e a Interdição, o LTCAT (Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho) e o EAR/PGR (Estudo de Análise de Risco/Programa de Gerenciamento de Riscos).

Já na esfera jurisdicional, o instrumento de tutela de direitos difusos e coletivos que se destaca é a ação civil pública.

A ação civil pública, como se viu, encontra-se prevista já no texto constitucional de 1988, inserida dentre as atribuições institucionais do Ministério Público, como instrumento de defesa de direitos e interesses metaindividuais da sociedade (art. 129, inciso III).

No entanto, a sua disciplina jurídica é anterior ao advento na nova ordem constitucional, tendo sido introduzida no ordenamento jurídico por meio da Lei nº. 7.347/85, cujo texto, inclusive, já sofreu diversas alterações e atualizações, notadamente com a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, que a ela se integrou, formando um verdadeiro “microssistema” de tutela de direitos coletivos.

Na verdade, viu-se nesse trabalho que a Lei da Ação Civil Pública não trouxe, para nosso sistema processual, uma nova “espécie de ação” (o que representaria um retorno à época imanentista da ação), mas sim um conjunto de regras procedimentais, ou um conjunto de ferramentas processuais, com o objetivo de proporcionar a tutela dos chamados direitos supra-individuais (em específico os direitos difusos, coletivos *stricto sensu*). E para atingir seus objetivos, a ação civil pública poderá ter por objeto (pretensão) um comando condenatório, cautelar, declaratório, constitutivo (positivo ou negativo), mandamental, de liquidação e de execução ou qualquer outra espécie, desde que necessário para a tutela do interesse metaindividual violado.

Pode-se afirmar, portanto, com absoluta propriedade, que a ação civil pública, tendo em vista todos os institutos jurídicos a ela relacionados, bem como os aspectos processuais que lhes são próprios (temas debatidos no capítulo 4 deste trabalho), revela-se como um relevante e eficaz instrumento de efetivação de direitos metaindividuais.

E se considerarmos, ainda, que os direitos relacionados ao meio ambiente do trabalho são, na maioria das vezes, de natureza difusa ou coletiva, já que impõem obrigações que beneficiam toda uma coletividade de trabalhadores, concluir-se-á que

os mesmos podem muito bem ser tutelados de maneira eficaz por meio da ação civil pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 17ª edição. Malheiros Editores. São Paulo. 2001

DIDIER JR., Fredie, e ZANETI JR., Hermes, *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 4ª edição. Editora Jus Podivm. 2009

_____, e MOUTA, José Henrique. Coordenação. *Tutela Jurisdicional Coletiva*. Ed. Jus Podivm. 2009

FARIAS, Cristiano Chaves de, DIDIER JR., Fredie. Coordenação. *Procedimentos Especiais Cíveis – Legislação Extravagante*, Saraiva, 2003

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3ª edição. São Paulo. Saraiva. 1999

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª edição, atualizada e ampliada. Saraiva. 2009

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: parte geral*. v. 1. São Paulo. Saraiva. 2002

GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7ª edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2001

MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 3ª edição. São Paulo. LTr. 2008

_____. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. 3ª edição. LTr. 2008

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 6ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2009

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo. Atlas. 2007

NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. Atualizada até 10/04/2006. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2006

_____. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 10ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2008

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. *Ação Civil Pública: enfoques trabalhistas: doutrina – jurisprudência – legislação*. 2ª edição, atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 24ª edição, 3ª Tiragem. São Paulo. Saraiva. 1999

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 11ª edição. v. 4. Rio de Janeiro. Forense. 1989