



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

## **AÇÃO POPULAR AMBIENTAL NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

Orientadora: Prof<sup>a</sup> LARISSA MACHADO ELIAS  
Orientanda: CAMILLA GOMES PINHEIRO COSTA

**Goiânia**  
**2011**

CAMILLA GOMES PINHEIRO COSTA

## **AÇÃO POPULAR AMBIENTAL NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

Monografia Jurídica apresentada para conclusão do curso de graduação em Direito, no Departamento de Ciências Jurídicas, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Larissa Machado Elias.

**Goiânia**

**2011**

**Banca Examinadora**

**Nota para Trabalho de Curso**

---

**Professor-orientador**

---

**Professor-membro**

Este trabalho é devido, em parte, ao esforço de algumas pessoas a quem o dedico: meus pais, pelo apoio constante em todos os momentos de minha vida, minhas irmãs, pelo companheirismo presença alegre.

À Professora Larissa Machado Elias, pelo auxílio indispensável.

A um pequeno grupo de amigas, princesas que tornaram especiais e inesquecíveis os anos da graduação.

“If a man walk in the woods for love of them half of each day, he is in danger of being regarded as a loafer; but if he spends his whole day as a speculator, shearing off those woods and making earth bald before her time, he is esteemed an industrious and enterprising citizen. As if a town had no interest in its forests but to cut them down.”

Henry David Thoreau

“A Justiça sem Misericórdia é como a terra sem  
água.”

Chico Xavier

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I – TUTELA DO MEIO AMBIENTE E O PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>11</b>
1.1 NOÇÕES DE AMBIENTE.....	11
1.2 HISTÓRICO DE DIREITO AO MEIO AMBIENTE.....	13
1.2.1 Direito ao Meio Ambiente e Jusnaturalismo .....	13
1.2.2 Direito ao meio ambiente e interesses da coletividade: uma mudança de pensamento.....	15
1.2.3 O meio ambiente como direito humano fundamental .....	16
1.2.4 A constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente e as legislações ambientais .....	18
1.3 INTERESSE TRANSINDIVIDUAL.....	23
1.3.1 Conceito .....	23
1.3.2 Espécies.....	25
a) Difuso.....	25
b) Coletivo.....	26
c) Individual homogêneo .....	26
1.3.3 Interesse difuso e meio ambiente.....	27
1.4 TUTELA DO MEIO AMBIENTE E O PODER JUDICIÁRIO: AS AÇÕES CIVIS COLETIVAS .....	28
1.4.1 Mandado de Segurança Coletivo .....	30
1.4.2 Ação Civil Pública.....	31
1.4.3 Ação popular .....	31

<b>CAPÍTULO II – AÇÃO POPULAR</b> .....	<b>33</b>
2.1 ORIGEM HISTÓRICA .....	33
2.2 A AÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: CONCEITO, FUNDAMENTOS E REGULAMENTAÇÃO .....	35
2.3 PARTICULARIDADES .....	38
2.3.1 Natureza Jurídica .....	38
2.3.2 Objeto.....	39
2.3.3 Competência .....	41
2.3.4 Legitimidade e sujeitos.....	42
2.3.5 Procedimento .....	45
2.3.6 Pedido .....	47
2.3.7 Instrução probatória.....	48
2.3.8 Resposta do Réu.....	49
2.3.9 Sentença e coisa julgada .....	50
2.3.10 Recursos .....	52
<b>CAPÍTULO III – AÇÃO POPULAR AMBIENTAL</b> .....	<b>53</b>
3.1 AÇÕES POPULARES AMBIENTAIS .....	53
3.1.1 Particularidades.....	54
3.1.2 Incidência .....	56
3.2 INCENTIVOS E OBSTÁCULOS À PROPOSITURA DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL .....	59
3.2.1 Incentivos .....	60
3.2.2 Obstáculos .....	63
3.3 CIDADANIA E MEIO AMBIENTE .....	66
3.3.1 Os movimentos cidadãos .....	66
3.3.2 Educação Ambiental.....	67
3.3.3 Cidadania para todos .....	69
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>77</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>80</b>



## INTRODUÇÃO

Um olhar sobre a evolução histórica das sociedades no mundo e seus interesses, certamente mostrará uma constante transformação do valor e da preocupação que era dada ao meio ambiente equilibrado. Em análise da atual conjectura social, no Brasil e no mundo, é perceptível a crescente importância conferida às questões ambientais e sua defesa por parte dos cidadãos, jamais antes vislumbrada.

Assim, a presente pesquisa tem por objeto o estudo da ação popular ambiental brasileira, como um dos instrumentos concedidos ao cidadão para a defesa do meio ambiente em juízo.

A relevância do tema em discussão reside no fato de que, embora a ação popular seja instrumento já consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, esta ainda não é amplamente utilizada pelos cidadãos para pleitear a tutela ambiental perante o Poder Judiciário. É responsabilidade constitucionalmente atribuída da coletividade a defesa e preservação do meio ambiente, razão pela qual torna-se essencial promover estudos acerca da formação de uma cidadania ambiental em que haja participação social através das prerrogativas que a legislação pátria elenca.

Destarte, este trabalho tem por escopo analisar a defesa dos interesses ambientais em juízo e estudar os fundamentos legais da ação popular, bem como seu procedimento, particularidades para uma maior compreensão de aplicações práticas da ação popular ambiental no Brasil.

A problemática que se pretende compreender é a aplicação prática da ação popular para defesa do meio ambiente perante o Poder Judiciário. Nesse ínterim, busca-se encontrar quais são os incentivos legais que a legislação brasileira promove para a instauração da ação popular ambiental, e como as ações populares ambientais podem contribuir na evolução da legislação ambiental e na proteção efetiva ao meio ambiente.

Ante o exposto e aos questionamentos propostos, é válido elaborar algumas explicações hipotéticas, no sentido de responder, ainda que de maneira muito superficial, às questões elaboradas.

Primeiramente, há fortes razões para se pressupor que o exercício da cidadania ambiental é de extremo valor para a proteção a esse bem. O meio ambiente equilibrado é interesse de titularidade da sociedade como um todo, de modo que cada cidadão tem o poder e dever de interessar-se por sua defesa e, para tal, necessita de meios eficazes. O mais eficaz deles é o exercício da cidadania, seja em atitudes isoladas, ou mediante os instrumentos e garantias legalmente conferidos a ele para este exercício.

Os instrumentos apregoados pela lei, existentes para que seja facilitado o ingresso dos cidadãos em juízo na tutela de seus direitos, passam, contudo, pelo princípio constitucional do acesso à justiça. É sabido que este princípio ainda encontra no Brasil inúmeros entraves à sua plena aplicação. Na ação popular, também esses obstáculos são verificados, em virtude de o ordenamento jurídico pátrio ser mais consonante com a tutela de interesse individuais.

Não obstante, é patente que os processos coletivos encontram respaldo legal e incentivos à sua propositura, exemplificados pela isenção de custas processuais para o autor em determinados casos. E ainda, pela participação efetiva do Ministério Público como fiscal da lei, impulsionando e produzindo a produção de provas e, em algumas situações, até mesmo assumindo a condição de titular da ação.

Em análise simplória, fácil verificar que existe uma contraposição de incentivos e obstáculos ao exercício da cidadania através do processo coletivo. Resta agora compreender o que prepondera nessa relação, em sua aplicação prática, mais especificamente na ação popular ambiental.

Para a consecução de tais objetivos, utilizou-se uma abordagem metodológica de levantamento bibliográfico, recorrendo-se, ainda à consultas processuais aos endereços eletrônicos dos Tribunais dos Estados brasileiros e dos Tribunais Superiores para levantamento de dados quantitativos que melhor ilustram a praticidade da matéria.

Em decorrência das referidas pesquisas, organiza-se estruturalmente o trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo será desenvolvida uma breve ponderação concernente a noções gerais de ambiente, um resumo, mas explicativo histórico do direito ao meio ambiente e sua evolução, consolidando-se

este como direito fundamental constitucionalmente tutelado. Partindo desse pressuposto, será feita uma análise do direito ambiental como direito difuso e, nesta concepção, do exercício da cidadania para garantir sua proteção perante o Poder Judiciário através dos remédios constitucionais que se revestem dessa finalidade, destacando-se entre eles a ação popular.

Em seqüência, o segundo capítulo busca desvendar as minúcias da ação popular, remontando, inicialmente, suas origens históricas, sua evolução e previsão na legislação pátria. Serão igualmente verificadas suas particularidades processuais, tais como natureza jurídica, objeto, competência, legitimidade e sujeitos, procedimento, pedido, instrução probatória, resposta do réu, sentença e coisa julgada, recursos.

Por fim, no último capítulo, aborda-se o as particularidades da ação popular ambiental e sua incidência no Poder Judiciário Brasileiro. Destaca-se os incentivos e obstáculos à sua propositura e estuda, ainda, a questão da cidadania como o meio mais eficaz para a proteção dos interesses ambientais em juízo, com inteligentes acréscimos do promotor de justiça Dr. Jales Guedes Coelho Mendonça, coordenador do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Goiás.

Que estas breves ponderações possam fazer aflorar a estima e o apreço de que é merecedor o tema discutido, possibilitando que sejam contempladas as questões ambientais em horizontes mais desenvolvidos, sob a perspectiva inovadora e essencial da recém-formulada idéia da cidadania ambiental no meio jurídico.

## CAPÍTULO I – TUTELA DO MEIO AMBIENTE E O PODER JUDICIÁRIO

### 1.1 NOÇÕES DE AMBIENTE

Em seu sentido etimológico, a palavra “ambiente” vem do latim *ambiens, entis*, cujo significado é rodear, envolver.

Há quem pregue pela redundância da utilização conjuntas dos termos “meio” e “ambiente”, por entender que ambos teriam o mesmo significado e abrangência. A terminologia “meio ambiente”, entretanto, já está consolidada em todas as ciências que tratam dessa matéria, talvez pelo fato de atribuir ao tema maior relevância.

Constituindo, portanto, um conjunto de tudo aquilo que nos rodeia, o ambiente é elemento inerente à vida. Destarte, delinear sua definição é preocupação constante do ser humano, não importando unicamente à ciência jurídica, mas também às ciências ambientais.

De acordo com o Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais meio ambiente pode ser definido como: *“Conjunto de fatores naturais, sociais e culturais que envolvem um indivíduo e com os quais ele interage, influenciando e sendo influenciado por eles.”*<sup>1</sup>

O Direito Ambiental Brasileiro, por sua vez, igualmente interessa-se pela noção de ambiente, a fim de que, conhecendo o bem que almeja tutelar, possa conferir à sua proteção maior eficácia. No atual ordenamento jurídico pátrio, esta definição é bastante ampla, dada pelo artigo 3º., inciso 1º. da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, (Lei nº6.938/81), nos seguintes termos: *“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;”*.

---

<sup>1</sup> Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais (Lima e Silva, 2000).

Em estudo mais completo desta lei, observa-se que seu artigo 2º., inciso 1º. complementa tal conceito. Para este dispositivo, considera-se ainda o meio ambiente como “(...) *um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.*”<sup>2</sup>

A despeito da definição legal, renomados juristas e doutrinadores desenvolvem idéias cuja apreciação se faz muito oportuna.

Nas palavras de Walber de Moura Agra, temos a brilhante definição de ambiente: “*É o meio em que vivemos, englobando os elementos naturais e os elementos que foram modificados e criados pelo homem.*” (AGRA, 2010, p. 843).

Colhe-se, ainda, o seguinte trecho da obra *Direito Ambiental* de Paulo de Bessa Antunes:

Meio Ambiente compreende o humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que se constroem a partir da apropriação dos bens naturais que, por serem submetidos à influência humana, transformam-se em recursos essenciais para a vida humana em quaisquer de seus aspectos. (ANTUNES, 2010, p. 09)

Cumprе salientar, que a doutrina estende o conceito de meio ambiente, admitindo possibilidades praticamente ilimitadas de defesa dos diversos elementos que o compõe, tais como a fauna, a flora, as águas, o subsolo, o ar e todas as formas de vida e recursos naturais que se possa conceber.

Ademais, no âmbito do direito, admite-se o estudo do meio ambiente em aspectos distintos, quais sejam constituídos de meio ambiente natural, reportando-se aos bens naturais; meio ambiente artificial, formado pelo espaço urbano construído; meio ambiente cultural, que representa a interação entre o homem e o ambiente, compreendendo valores históricos, turísticos, artísticos, o meio ambiente do trabalho, dentre outros.

Assim sendo, afirma Hugo Nigro Mazzilli que “*Tudo o que diga respeito ao equilíbrio ecológico e induza a uma sadia qualidade de vida é, pois questão afeta ao meio ambiente.*” (MAZZILLI, 2010, p. 158).

Imprescindível, pois, a compreensão anterior de tais noções gerais acerca do meio ambiente para que seja possível visualizar mais nitidamente a tutela do bem ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Finda, portanto, esta breve análise,

---

<sup>2</sup> Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

segue a contextualização histórica em que se consolidou o Direito Ambiental, ainda com o escopo de alargar o entendimento do tema em estudo.

## 1.2 HISTÓRICO DE DIREITO AO MEIO AMBIENTE

### 1.2.1 Direito ao Meio Ambiente e Jusnaturalismo

A pluralidade de definições de meio ambiente inclusive além do aspecto jurídico, decorre do fato de que a relação do homem com o meio em que vive, há milênios, já tem sido objeto de preocupação das sociedades. Isso porque toda atividade humana gera conseqüências no ambiente circundante, conseqüências estas que vão das insignificantes modificações, aos grandes impactos.

Nos povos da antiguidade prevalecia uma noção da importância da natureza muito antes das questões ambientais serem contempladas por qualquer ordenamento jurídico. Isso porque, era da natureza que eles retiravam todos os meios de subsistência.

Na Grécia Antiga, acreditava-se em divindades responsáveis por coordenar fenômenos naturais e proteger elementos da terra: Ártemis era a deusa protetora dos bosques, das montanhas e da caça; Gaia, a deusa da terra; Deméter, deusa do trigo e da terra cultivada. O temor das divindades da natureza servia como elemento coercitivo de um direito ao ambiente e a terra. (CHALITA, 2004).

Percebe-se assim que as questões relativas ao meio ambiente possuíam caráter divino de modo que a prevalência de tais assuntos em detrimento de outros interesses das sociedades se fundamentava na hegemonia da religião e do misticismo.

Contudo, nesta mesma Grécia permeada de mitologias, também nasceu a filosofia ocidental, base de todas as ciências sociais, inclusive o Direito. Os chamados filósofos da natureza (filosofia pré-socrática) se entregaram a observações criteriosas dos fenômenos físicos, buscando compreender as leis naturais universais que regiam a vida, em todas as suas formas. Surge também, assim o germe das ciências ambientais.

Posteriormente, em momento histórico bem mais avançado, em meados do século XVII, os direitos de origem divina perdem definitivamente seu suporte em razão do advento de uma sociedade essencialmente racionalista.

É neste contexto que surge o pensamento jusnaturalista moderno, trazido por filósofos como Hobbes, Grotius, Locke e Rousseau, concebendo direitos naturais superiores a qualquer norma positivada, cujo conteúdo é estabelecido pela própria natureza.<sup>3</sup> Estariam inseridos na concepção jusnaturalista não somente os direitos ligados ao ambiente, mas todos os demais direitos fundamentais do homem, subsidiando-se não mais em entidades transcendentais, mas na razão humana. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009).

Em linha pensamento seqüencial, cumpre mencionar a Revolução Francesa e a Revolução Americana, cujas declarações que delas derivam fundamentam-se nesta idéia de um homem racional e propagam a idéia de que os homens são iguais e têm certos direitos inatos dos quais, de forma alguma, podem ser privados ou despojados.<sup>4</sup>

A idéia da existência de um conjunto de direitos naturais possui, ainda, interessante particularidade: a de que o jusnaturalismo deve preceder às normas positivadas, sendo que estas necessitam estar comprometidas com todos os conteúdos dos direitos naturais que devem ser protegidos. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009).

Essa noção histórica de direitos inerentes a qualidade da vida humana é imprescindível para esclarecer a razão pela qual o direito ao meio ambiente é protegido hoje como direito fundamental. Todavia, as simples concepções do jusnaturalismo moderno foram insuficientes para se estabelecer proteção normatizada explícita e eficaz ao meio ambiente, pois não raro constatava-se a omissão à dialética das questões ambientais que diziam respeito a toda a coletividade, comumente prevalecendo os direitos naturais de caráter individual. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009).

---

<sup>3</sup> Wikipédia. [http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito\\_natural](http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_natural)

<sup>4</sup> Declaração dos Direitos de Virgínia de 1776: "(...) todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes e têm certos direitos inatos de que, quando entram no estado de sociedade não podem, por nenhuma forma, privar ou despojar a sua posteridade, nomeadamente o gozo da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possui a propriedade e procurara e obter felicidade e segurança."

Acontecimentos subseqüentes despertaram as sociedades a outros níveis de reflexão, possibilitando assim a visualização mais concreta de um direito ao meio ambiente equilibrado.

### **1.2.2 Direito ao meio ambiente e interesses da coletividade: uma mudança de pensamento**

A evolução histórica do pensamento ambiental anteriormente estudada conduz a ponderar o fato de que cada sociedade, ao estabelecer seu entendimento de ambiente, determinava igualmente a postura do homem com relação ao mesmo, ainda que de maneira extremamente primária. Afinal, como já comentado, não havia uma proteção ambiental positivada, em razão da priorização de outros interesses considerados mais relevantes socialmente.

O direito positivo, tradicionalmente, sempre se fundamentou nos conflitos relacionados a direitos individuais, prevalecendo a concepção de que os problemas sociais abarcados pela esfera jurídica resumiam-se ao binômio público/privado. A proteção ambiental era, destarte, preocupação prejudicada em função dos interesses individuais, especialmente econômicos.

Entretanto, Oscar Vilhena Vieira orienta que:

(...) um direito não se confunde com uma presunção absoluta, ou com a idéia de uma esfera intransponível e incompatível com o interesse da coletividade (...), pois antes de se realizar no mundo prático, os direitos terão que ser ponderados em face de interesses e valores da sociedade. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009, p. 07)

E vivendo a humanidade em uma dinâmica constante de desenvolvimento e evolução de pensamentos e valores, os interesses que lhe são prioritários igualmente passam por transformações periódicas. Uma revolucionária transformação ideológica deu-se concomitantemente no pensamento global ambientalista e nas ciências jurídicas, permitindo com que os interesses ambientais e sua tutela tomassem proporções de natureza essencial.

No que tange às questões ambientais, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra por volta do século XVIII, direcionada por um pensamento capitalista, provocou vertiginoso e, algumas vezes, irremediável estrago pela ação humana na natureza. A revolução tecnológica, trazendo modificações brutais nos



sistemas sociais e, por conseqüência, no meio circundante, despertou o mundo para uma conscientização até então adormecida acerca da importância de um meio ambiente equilibrado na manutenção da própria subsistência da raça humana. (BELTRÃO, 2008).

Em momento posterior, mas próximo, as conseqüências desastrosas para os direitos humanos decorrentes da Segunda Guerra Mundial impuseram ao meio jurídico reflexões acerca de direitos que pairavam acima dos interesses individuais. Afinal, o holocausto, na primeira parte do século XX gerou intenso mal estar em todo o mundo, sendo que a disseminação de massas humanas iluminou a urgente necessidade de se estabelecer formas de proteção efetiva no poder judiciário à violação desses direitos coletivos. (BELTRÃO, 2008).

O impacto desses acontecimentos nas sociedades foi tamanho que começaram a se destacar a organização de movimentos populares em prol da proteção dos direitos fundamentais coletivos, até então jamais tutelados efetivamente pelo poder judiciário. Ocorreu uma profunda transformação da ordem de prioridade dos interesses sociais, equiparando-se os interesses coletivos à importância dos individuais. (BELTRÃO, 2008).

Considerando-se este interesse tão eminentemente relevante às sociedades humanas, nada mais justo que fosse legalmente tutelado, advindo, pois, deste fato, o progresso imediato da legislação internacional cuja matéria refere-se direta ou indiretamente às questões ambientais.

Surge nesse contexto a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelecendo novas diretrizes, na comunidade internacional, para mediar a relação entre os Estados e os indivíduos.<sup>5</sup>

### **1.2.3 O meio ambiente como direito humano fundamental**

A evolução do direito com o intuito de disciplinar relações de natureza coletiva faz com que o direito ao meio ambiente adquira perspectiva grandiosa que, até então não era argüida: a noção de direito ambiental como direito humano.

Direitos humanos são aqueles inerentes à própria condição humana, pertencentes a todos os povos da Terra sendo, portanto, soberanos aos

---

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948

ordenamentos jurídicos dos Estados. Seu objetivo primordial é a proteção da pessoa humana, sua dignidade, integridade e sobrevivência, ou seja, a preservação da vida humana e de sua qualidade.

E o meio ambiente é onde se desenvolve e se expande a vida humana, de modo que a manutenção de sua higidez e equilíbrio é fator essencial para a qualidade de vida das sociedades.

Nesse sentido concebe-se que a proteção ao meio ambiente funciona como um complemento dos direitos do homem, quais sejam vida digna, saúde e outros que jamais poderiam efetivar-se sem o equilíbrio ambiental. Como apregoa Norma Sueli Padilha, *“(...) o homem e o meio ambiente fazem parte da mesma teia de vida, portanto, a efetividade das normas ambientais implica a efetividade de direitos humanos fundamentais”*. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009, p. 51).

Conforme demonstrado na contextualização histórica do direito ao meio ambiente, este possui caráter coletivo. Ademais, tratando-se de direito humano fundamental pertence a todos indistintamente. É por tal motivo que se destaca que o direito ao meio ambiente é enquadrado na categoria de direitos humanos de Terceira Geração.

Diferentemente dos direitos de primeira geração surgidos com a Revolução Francesa, que preserva as garantias individuais e os direitos civis e políticos; bem como dos direitos de segunda geração, marcados pela mediação do Estado na atuação da economia e proteção dos trabalhadores; os direitos de terceira geração são direitos de solidariedade, visando assegurar uma vida digna para as gerações presentes e futuras. Tratam-se especificamente de direitos difusos, cujo conceito será analisado ainda neste capítulo, posteriormente, em momento mais oportuno. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009).

A classificação histórica dos direitos humanos fundamentais em gerações decorre da doutrina mundial, na qual a Organização das Nações Unidas tem importante participação. Para que estes possam ser efetivamente protegidos, todavia, é preciso que sejam recepcionados pelos ordenamentos jurídicos dos Estados, passando a constituir normas com peso constitucional. No brilhante entendimento de Oscar Vilhena Vieira tem-se que:

Ao serem constitucionalizados os direitos se tornam fundamentais também no sentido jurídico, sendo colocados acima do alcance do Estado e de maiorias eventuais. Passam então a ter um peso ainda maior sobre as

nossas ações, devendo prevalecer sobre outros interesses ainda que legítimos e mesmo sobre outros direitos, ainda que reconhecidos pela comunidade. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009, p.16).

Assim, importante tecer comentários acerca da constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente, para que se possa compreender a evolução de seu espaço nas constituições brasileiras, bem como determinar o real peso que possui na atual Carta Magna e demais legislações infraconstitucionais pertinentes à matéria.

#### **1.2.4 A constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente e as legislações ambientais**

As constituições republicanas são a principal fonte formal de todos os direitos protegidos em uma comunidade. O mesmo não poderia deixar de ser com relação ao direito ambiental.

Remontando, contudo, um histórico das constituições brasileiras, é possível observar que nem sempre a preocupação com o meio ambiente marcou presença. Algumas das Cartas brasileiras sequer fizeram referências explícitas ao termo “meio ambiente”, nem tampouco demonstraram qualquer tipo de interesse indireto à degradação dos recursos ambientais. A proteção ao bem ambiental era praticamente inexistente. O que realmente ocorria nas constituições anteriores à Carta de 1988 era a simples menção de alguns elementos ambientais, como a água, os minérios, a pesca e as florestas, de maneira bastante esparsa e desorganizada.

A Constituição Imperial de 1824 foi a única Carta brasileira que, demasiadamente preocupada com a ordem econômica, não referenciava recursos naturais, o que é curioso, pois na época de sua promulgação o país era essencialmente exportador de matéria prima e quase exclusivamente dependente da manutenção de tais recursos.

Seguidamente, a Constituição de 1981 também não estabeleceu tratamento adequado em relação à proteção do meio ambiente, sendo que a inovação mais próxima da matéria ambiental tratava-se de atribuir à União a competência para legislar sobre suas minas e terras.

Já a Carta de 1934, no período republicano, destacou-se por priorizar a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, mas continha ainda alguns

dispositivos ambientalistas. Em seu artigo 5º, inciso XIX, parágrafo 3º., determinou que a competência legislativa referente a “bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração” era da União.<sup>6</sup> Cumpre ressaltar que tal constituição estimulou muito a criação de legislações infraconstitucionais voltadas à proteção do meio ambiente, embora fosse mais específica para a abordagem dos recursos econômicos. O Código das Águas de 34, por exemplo, conferia proteção aos recursos hídricos, embora relacionados à produção de energia elétrica.

A Carta de 1937, denominada Constituição dos Estados Unidos do Brasil, novamente tratou de competência da União em alguns pontos correlatos ao meio ambiente, mantendo-se, entretanto, na linha da Carta que a precedeu, razão pela qual nada mais há que vale a pena ser estudado.

A Constituição de 1946, ainda em consonância com as anteriores, não introduziu qualquer modificação substancial nas competências já traçadas, de modo que não houve mudanças na proteção ambiental, embora tenha instituído a necessidade de se cumprir uma função social da terra.

Com o advento do regime político de 1964, as Constituições de 67 e 69 revestiram-se de um autoritarismo na discricionariedade, fruto da ditadura cívico-militar implantada no país. A Carta de 67 trazia novamente discussão relativa à competência, determinando a competência legislativa da União nas seguintes matérias: direito agrário; normas gerais de segurança e proteção à saúde; águas e energia elétrica; jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca; regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre. Já a Emenda Constitucional de 69 contentou-se basicamente em manter essas questões, simplesmente acrescentando subdivisões na competência legislativa referente à energia em elétrica, térmica, nuclear ou de qualquer natureza.

Como observa Paulo de Bessa Antunes:

---

<sup>6</sup> Artigo 5º, XIX, § 4º CF/34: § 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras *c* e *i*, *in fine*, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

(...) um balanço geral das competências constitucionais em matéria ambiental demonstra que o tema, até a Constituição de 1988, mereceu tratamento apenas tangencial e que a principal preocupação do constituinte sempre foi com a infra-estrutura para o desenvolvimento econômico (...). (ANTUNES, 2010, p. 62).

O contexto jurídico internacional, no entanto, passou por uma época de grandes transformações correlatas à matéria ambiental, entre a Constituição de 1969 e a atual Carta Brasileira promulgada em 1988. Destarte, a Carta de 88 foi forte e positivamente influenciada por uma nova consciência ambiental global.

Impossível olvidar, por exemplo, como um dos principais elementos influenciadores, a Declaração de Princípios da Conferência de Estocolmo, proferida em 1972 na primeira grande conferência mundial (Conferência de Estocolmo), convocada pela ONU com o fito de discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global. Esta impulsionou o direito internacional do meio ambiente, despertando os Estados para a urgência de se incluir em seus respectivos ordenamentos jurídicos, normas de proteção ao mesmo.

A Conferência de Estocolmo e os demais acontecimentos globais culminam, pois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada uma das constituições pioneiras na efetiva proteção ambiental. Ela consolidou no direito pátrio a tão necessária e almejada proteção do meio ambiente como um direito fundamental, consistindo marco histórico na construção normativa do Direito Ambiental Constitucional brasileiro.

A Constituição Federal Brasileira reconhece o bem jurídico ambiental em seu artigo 225, determinando a titularidade da defesa do meio ambiente, atribuindo não só ao Poder Público, mas também à coletividade o dever de defendê-lo, impondo deveres a todos. Reza seu *caput*:

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

Essa nova ótica trazida pela Constituição Federal de 1988 apresentou um elemento essencial para a efetivação dos direitos ambientais: a proposta da construção da cidadania ambiental. A responsabilidade da proteção ao meio ambiente deixou de ser exclusiva do Estado, tornando-se também uma

responsabilidade da sociedade como um todo. Se o bem é de uso comum, é dever de todos zelar por ele. (PADILHA; NAHAS; MACHADO, 2009).

Tendo sido incumbida a coletividade do papel de fiscalizar e promover meios de garantir a tutela do direito ambiental, que inclusive, pertence a ela por excelência, abre-se espaço para que o cidadão participe ativamente do exercício legal de seus direitos. O artigo supra é extremamente rico, pois regulamenta em seus incisos diversas questões, especificando os vários aspectos ambientais que devem ser protegidos, as formas de reparação, a promoção da educação ambiental, dentre outros.

Além disso, vislumbra-se em seu texto grandiosa influência da abordagem do Direito Internacional do Meio Ambiente, dada a questão ambiental global que passou a tratar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito fundamental de terceira geração, de titularidade humanitária e implementação solidária. Ressalta-se que o reconhecimento destas condições implica na solene responsabilidade de proteger o meio ambiente tanto para as presentes, como para as futuras gerações.

Tomando tal dispositivo como ponto de partida, a Carta de 88 estabelece um capítulo inteiro para tratar da tutela e da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Destaca-se igualmente como pensamento inovador na Constituição Federal atual o tratamento das questões ambientais a proposta de um desenvolvimento com sustentabilidade, isto é, a concordância dos princípios de ordem econômica e a manutenção da higidez do meio ambiente. É possível constatar tal pensamento em vista do artigo 170, que define os princípios da ordem econômica, destacando entre eles a defesa do meio ambiente.

Essas foram importantes inovações do texto constitucional, pois mostram que a própria Carta Magna preocupa-se em conferir maior eficácia e efetividade a seu comando, assegurando direitos e deveres ambientais a todos.

Por fim, não se deve olvidar que após a promulgação da Carta Magna de 88, desenvolveram-se diversas legislações infraconstitucionais, obedecendo hierarquicamente ao novo paradigma ambiental constitucionalmente estabelecido. Constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios passaram, portanto, a adotar a juridicidade ambiental, e as leis esparsas sobre matéria ambiental já

existentes renovaram-se, incluindo novos dispositivos mais que conferiam maior eficácia à proteção dos recursos naturais.

Merece destaque maior a Lei nº 6.899/ 81, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que estabelece uma definição legal de meio ambiente, além de ter por escopo sua preservação, visando ainda assegurar as condições para o desenvolvimento socioeconômico e a dignidade da vida humana, pautando-se em princípios revolucionários elencados nos incisos do seu artigo segundo.

Assim, não obstante a preexistência de leis importantes como a mencionada Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, e o Código Florestal, inúmeras outras foram editadas para regulamentar os mecanismos da tutela ambiental, bem como para criar as Políticas Públicas ambientais, que se acentuaram principalmente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, a conhecida ECO/92. Ressalta-se que ambas as leis mencionadas, a despeito da sua anterioridade à Constituição Federal de 1988 foram por esta recepcionadas.

Alguns exemplos das diversas novas leis infraconstitucionais criadas após a Carta de 88 são a Lei nº 8.171/91 que estabelece a política agrícola com o objetivo de proteger o meio ambiente através do uso racional dos recursos naturais; a Lei nº 9.433/97 conhecida como Política Nacional de recursos Hídricos, que estabelece a proteção à água como um recurso limitado, dotado de valor econômico; a Lei nº 9.795/99 que regulamenta o inciso VI do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental; Lei nº 10.257/01 que regulamenta os incisos I, II, III e VII do parágrafo 1º do artigo supra, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; Lei nº 11.105/05, regulamentando o mesmo dispositivo da Constituição Federal, estabelecendo mecanismos de fiscalização de biotecnologia, dentre inúmeras outras de caracteres diversos.

Faltava, contudo, algo essencial para que fosse sedimentada a proteção ambiental apregoada ao longo da história, acentuada nas últimas décadas, priorizada pela comunidade internacional e recepcionada em lugar de destaque pela Constituição Federal de 1988. Afinal, a defesa do direito ao meio ambiente equilibrado necessita de resultados concretos para se efetivar. Era mister que se consubstanciassem conceitos, limites, princípios e normas que possibilitassem a



instrumentalização da tutela ambiental constitucional. Imprescindível assim, definir a natureza jurídica do bem ambiental.

### 1.3 INTERESSE TRANSINDIVIDUAL

#### 1.3.1 Conceito

Desde o início da ebulição mundial das discussões ambientais, constatou-se a impossibilidade de determinar o meio mais eficaz de se tutelar o bem ambiental, em razão da existência de grande impasse acerca de sua natureza.

Em exame de conceitos já consolidados nas ciências jurídicas, verificou-se que os interesses correlatos ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável e preservação da vida, não poderiam ser enquadrados como interesses individuais, pois deparam a esfera de atuação dos indivíduos isoladamente. Inequivoco que a defesa das questões ambientais não pode ser vista nem tratada com a mesma simplicidade com que se busca atender aos interesses individuais, pois estes se restringem por demais, abrangendo apenas as situações específicas a que se aplicam. No máximo, a resolução de conflitos oriundos de interesses puramente individuais gera precedentes de decisões judiciais, estabelecendo parâmetros para o julgamento de outros casos análogos, na vinculando, entretanto, a decisão do julgador àquele posicionamento. (MAZZILLI, 2010).

Ademais, esta categoria de direitos, a despeito de sua crescente relevância, também não poderia ser colocada no quadro dos chamados interesses públicos, ou seja, pertencentes à coletividade como um todo, pois não chegam propriamente a constituir interesse geral.

Assim, para definir a natureza dos interesses ambientais, é que atualmente é reconhecida a existência outra categoria de direitos, intermediária entre os interesses públicos e privados. A esta categoria ligam-se os interesses que, “*embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (..)*.” (MAZZILLI, 2010 p. 48).

Tais interesses são conhecidos como transindividuais, metaindividuais ou de grupo, também chamados de *direitos de terceira geração*, ou até mesmo de interesses coletivos em sentido lato.



Estabeleceu-se, pois, para efeitos legais, que o direito ao meio ambiente consiste em interesse transindividual.

A pacificação do entendimento na natureza do bem ambiental foi essencial para que se desenvolvesse um novo pensamento, acerca de como se instrumentalizaria a defesa deste bem em juízo.

Afinal, não sendo direito individual, é certo que sua tutela jurisdicional haveria de ser diferenciada das demandas particulares, o que levou o legislador a reconhecer a imperatividade de se fixar vias mais adequadas e eficazes para o acesso coletivo à justiça.

E nesse sentido, imprescindível rememorar apropriadas palavras do renomado escritor Hugo Nigro Mazzilli:

A ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um acesso coletivo, de modo que a solução obtida no processo coletivo não apenas deve ser apta a evitar decisões contraditórias como, ainda, deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide, porque o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo. (Mazzilli, 2010, pg. 50).

E foi no Código de Defesa do Consumidor (Lei Lei nº 8.078/90), que se consolidou no ordenamento jurídico o exercício da defesa coletiva em juízo, sendo enumeradas as hipóteses de cabimento em seu artigo 81, incisos do parágrafo único, in verbis:

A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;  
II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, 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;  
III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Depreende-se, em análise do dispositivo transcrito, que a lei compreende os direitos transindividuais como um gênero do qual se originam três espécies, distintas em função de sua natureza, objeto, e titulares.

Segue, portanto, breve estudo de cada uma dessas espécies, cujo intuito é entender a qual delas pertence o direito ao ambiente.

### 1.3.2 Espécies

#### a) Difuso

Parafraseando o inciso I, acima transcrito, do Código de Defesa do Consumidor, os interesses difusos constituem um conjunto de interesses individuais, cujo objeto é indivisível, compartilhado por pessoas indetermináveis que estão ligadas por circunstâncias de fato conexas, uma vez que não há relação jurídica base.

Para uma melhor compreensão, necessária se faz uma análise mais detalhada de cada um desses quesitos.

Afirma-se que os detentores ou titulares dos direitos difusos são indeterminados, pois não é preciso que se individualize alguém como detentor deste direito para que ele possa ser protegido. Isto é, um interesse é tido como difuso independentemente de não ser encontrado qualquer titular específico, podendo ser protegido jurisdicionalmente.

No caso de danos ambientais, por exemplo, ainda que não se possa encontrar uma só pessoa afetada, ainda assim ele será um dano do qual deverá ser responsabilizado seu causador.

Ressalta-se que as circunstâncias causadoras, ou seja, aquelas que conferem existência a esta categoria de interesses, são unicamente fáticas, inexistindo relação jurídica base. São os fatos que, de maneira objetiva, constituem o elo de ligação entre todas as pessoas difusamente consideradas e o obrigado. (NUNES, 2010).

Ademais, os direitos difusos têm objeto indivisível, justamente em função da indeterminação dos titulares, de modo que não se pode dividir um bem que pertence a todos indistintamente.

Cabe aqui uma ressalva muito bem suscitada pelo doutrinador Rizzato Nunes:

O fato de o mesmo objeto gerar dois tipos de direito não muda a natureza de indivisibilidade do objeto relativo no direito difuso. (...) Isso não quer dizer que alguma pessoa em particular não esteja sofrendo a ameaça ou o dano concretamente falando, mas apenas e tão somente que se trata de uma espécie de direito que, apesar de atingir alguém em particular, merece especial guarda porque atinge simultaneamente a todos. (NUNES, 2010, p. 784).

Destarte, embora o bem jurídico tutelado em caso de direitos difusos pertença a todos indistintamente, não se afasta a possibilidade de se ingressar em juízo para defender interesses individuais relacionados a tais direitos.

#### b) Coletivo

Os direitos coletivos, explanados pelo inciso II do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, possuem os mesmos quesitos dos direitos difusos, no que tange à determinação de sua natureza e distinção com os demais interesses transindividuais.

Os titulares, nesse caso, são indeterminados, mas determináveis, ou seja, para que exista um direito coletivo, não há necessidade de se estipular um titular específico real. Entretanto, pode-se facilmente especificá-lo a partir de análise do direito suscitado.

No que concerne ao liame dos titulares, este se dá através de relação jurídica base. Existem duas relações jurídicas base que relacionam o sujeito ativo e o sujeito passivo: aquela em que os titulares (sujeito ativo) estabelecem vínculo entre si, por uma relação jurídica; e a que ocorre quando os titulares estão ligados diretamente ao sujeito passivo por meio de uma relação jurídica.

Sendo os titulares indeterminados como nos direitos difuso, o objeto também é indivisível: se fosse divisível o direito seria individual homogêneo ou individual, e não coletivo.

Interessantes e imprescindível recordar que a violação de um direito coletivo gera também um direito individual homogêneo, podendo ambas as situações se configurarem simultaneamente. Contudo, o inverso não é verdadeiro, pois nem todo direito individual homogêneo é tipicamente coletivo. (NUNES, 2010).

#### c) Individual homogêneo

A espécie transindividual de direitos individuais homogêneos não raro é confundida com o conceito de direito coletivo. Isso porque a transposição de um direito coletivo costuma também originar direitos individuais ou individuais homogêneos, isto é, embora seja violado direito da coletividade que possua objeto indivisível, esta violação poderá incidir em danos de natureza que deverá ser

individualmente considerada. Tem-se, nesses casos, a configuração de ambas as espécies de direito metaindividual mencionadas.

Uma relação jurídica de direito individual homogêneo, portanto, possui diversos pontos distintos do direito coletivo, a começar pelo objeto, que é indivisível nesta última, mas revestido de divisibilidade na primeira. Não obstante a origem do dano seja comum a todos os titulares do direito, conforme dispõe o último inciso do artigo 81 parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor, o resultado da violação apresenta-se de forma diferenciada para cada indivíduo. Complementa-se que a situação jurídica é a relação base que estabelece o nexos entre os sujeitos ativos e os responsáveis pelos danos.

Assim, quanto aos sujeitos, tem-se que a pluralidade dos sujeitos ativos do direito individual homogêneo, que serão sempre determinados. Os sujeitos passivos, nos dizeres de Rizzato Nunes, *“são todos aqueles que direta ou indiretamente tenham causado o dano ou participado do evento danoso, ou, ainda, que tenham contribuído para tal.”* (NUNES, 2010, p. 790).

Encerrando essas breves considerações vale a pena recordar que a defesa dos direitos individuais homogêneos em juízo não exclui a possibilidade de ingressar com ação coletiva, o mesmo valendo ao contrário.

### **1.3.3 Interesse difuso e meio ambiente**

O Direito Ambiental, ou os interesses ambientais enquadram-se nesta de direitos transindividuais e, mais especificamente, como *direitos difusos*.

O interesse do meio ambiente é, portanto, interesse difuso, abrangendo um conjunto de interesses individuais compartilhados por sujeitos indetermináveis que se relacionam por situações conexas de fato e cujo objeto é indivisível.

Em circunstâncias em que se busca a tutela do meio ambiente como um todo, como os moradores de uma determinada região que se deparam com questões ambientais comuns, é evidente que estão presentes todas as características dos interesses difusos. (MAZZILLI, 2010)

Em elucidação mais completa temos que, primeiramente, embora o interesse em questão diga respeito a uma determinada região, evidente que sua tutela não aproveitará somente aos seus moradores. O direito ao meio ambiente hígido diz respeito a toda a coletividade, de modo que todos ganham com sua manutenção.

Assim sendo, impossível precisar os sujeitos desta relação, são indetermináveis, abarcando toda a sociedade, inclusive as gerações futuras.

Outrossim, sendo o interesse em tela compartilhado por quantidade indeterminável de indivíduos, não poderá ser quantificado entre a sociedade. É impraticável, por exemplo, dividir o produto de uma indenização referente a dano ambiental com toda a sociedade. Trata-se de objeto indivisível.

Por fim, a situação que gera o direito difuso é, intrinsecamente, situação fática, isto é, advém de certa degradação ambiental em determinada região, e não de uma relação jurídica, muito embora esta também surja a partir da busca pela tutela da primeira. Sempre haverá, no que concerne a quaisquer interesses transindividuais, uma relação fática e uma jurídica subsequente. (MAZZILLI, 2010).

Finda agora, por completo, a determinação da natureza do bem ambiental, passa-se ao estudo de sua tutela perante o poder judiciário.

#### 1.4 TUTELA DO MEIO AMBIENTE E O PODER JUDICIÁRIO: AS AÇÕES CIVIS COLETIVAS

Contemplando todo o desenvolvimento da tutela ambiental comentado até esse ponto, percebe-se que, embora recente a elaboração de um sistema adequado para sua proteção judicial do bem ambiental ecologicamente equilibrado, a tutela jurisdicional ao meio ambiente já está consolidada no ordenamento jurídico brasileiro. Constata-se tal afirmação analisando-se a atual legislação ambiental brasileira composta das leis infraconstitucionais esparsas, dentre as quais várias já foram mencionadas, sob a direção do texto constitucional.

Cumprido agora estudar os mecanismos desta tutela perante o Poder Judiciário, isto é, como se dá, no âmbito processual, o exercício do direito de pleitear em juízo a proteção ao meio ambiente

Inequívoco que o direito de ação constitucionalmente garantido pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal também se aplica à defesa em juízo dos interesses coletivos, como é o caso do interesse ao meio ambiente, de modo que o Estado tem o dever de prestar esta tutela jurisdicional. Reforça tal entendimento o texto do artigo 75 do Código Civil Brasileiro ao afirmar que: *“A todo direito corresponde uma ação que o assegura”*. Mesmo os direitos públicos ou coletivos são, portanto, resguardados através de um direito de ação correspondente, para o

caso de eventual afronta, resistência ou desconhecimento por parte de terceiros ou até do próprio Estado.

No entanto, a regulamentação dos conflitos coletivos jamais poderia ocorrer pelo sistema individualista do Código de Processo Civil, e em função da própria natureza de interesse transindividual difuso que caracteriza o interesse ao meio ambiente, há de se recordar que sua tutela é diferenciada. Por tal motivo, resta, agora, estudar o meio pelo qual se instrumentaliza e se efetiva a tutela jurisdicional ao meio ambiente perante o Poder Judiciário.

Os conflitos coletivos se processam no judiciário regidos por outros complexos normativos que não aqueles regulamentadores do processamento dos dissídios individuais. As normas que o fazem têm o intuito de regulamentar a jurisdição civil coletiva, assegurando aos seus titulares ou destinatários resultados concretos e definitivos às lides correlatas que forem submetidas à apreciação do Poder Judiciário.

A jurisdição civil coletiva segue alguns dos próprios princípios do processo individual, adequados à suas particularidades. Nesse sentido, verifica-se a imperiosidade do princípio do livre acesso à justiça no âmbito da jurisdição civil coletiva, através dos mecanismos fornecidos pelo Estado. Devido à previsão constitucional trazida pelo artigo 5º, XXXII, procurou-se estabelecer o acesso à justiça para defesa dos interesses coletivamente considerados de forma ampla, irrestrita e eficaz, por meio das chamadas ações coletivas.

Em elucidação do professor Rodolfo de Camargo Mancuso:

(...) uma ação recebe a qualificação de “coletiva” quando através dela se pretende alcançar uma *dimensão coletiva*, e não pela mera circunstância de haver um cúmulo subjetivo em seu pólo ativo ou passivo; caso contrário, teríamos que chamar de coletiva toda ação civil onde se registrasse um litisconsórcio integrado por um número importante de pessoas (...). Na verdade, uma ação é ‘coletiva’ quando algum nível do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que a acolhe (...). (MANCUSO, pg. 36, 2001).

O direito de ação, ainda que assegurado pela Constituição Federal, por si só não é suficiente para exigir do poder judiciário um resposta favorável às demandas coletivas ajuizadas. Desse modo, embora a regulamentação das ações coletivas se dê por normas específicas, aplica-se de forma subsidiária o Código de Processo Civil.

Assim, as ações coletivas também deverão observar, por exemplo, as condições da ação, estabelecidas no artigo 294, parágrafo único, III, do Código de Processo Civil. Isso porque estas são condições que possibilitam o exame do mérito, sem o qual não é possível que o processo atinja todos os seus escopos institucionais.

É garantido o uso de todas as ações e providências necessárias para a efetiva tutela dos direitos protegidos pela Lei, incluindo nestas não somente as ações de conhecimento, mas também as cautelares, de execução, mandamentais, a concessão de tutela antecipada, a fixação de astreinte e até mesmo a possibilidade de formação de litisconsórcio.

São várias as ações que se enquadram nesse tipo, como a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança coletivo, as ações do Código de Defesa do Consumidor e mesmo, segundo alguns, o mandado de injunção coletivo.

No entendimento de Rodolfo de Camargo Mancuso, conceituado estudioso do processo civil coletivo, são as mais importantes ações coletivas: mandado de segurança coletivo; a ação civil pública e a ação popular.

Com o objetivo de situar a ação popular dentro do contexto geral das ações de natureza coletiva, será traçado brevíssimo resumo dos pontos essenciais de cada uma das três ações referidas.

#### **1.4.1 Mandado de Segurança Coletivo**

Incorporou-se o instituto do mandado de segurança coletivo ao ordenamento jurídico pátrio através da inovação prevista no artigo 5º, inciso LXX, da vigente Constituição Federal que reza:

- LXX - O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
- a) Partido político com representação no Congresso Nacional;
  - b) Organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Percebe-se que o objeto do mandado de segurança coletivo são os interesses concernentes a filiados a partidos, sindicatos, entidades de classe e associações, de modo que o aproveitamento desse instrumento para a defesa de interesses ambientais tão abrangente. (VIDAL, 2008).

A finalidade desse instituto é facilitar o acesso à justiça de pessoa jurídica na defesa dos interesses de seus membros ou associados, excetuando-se, logicamente, a tutela em nível de interesse meramente individual. É ainda meio de repressão à ilegalidade por parte do Poder Público na defesa de direitos e garantias fundamentais.

#### **1.4.2 Ação Civil Pública**

A ação civil pública, por sua vez, é a espécie de ação coletiva instituída pela Lei nº 7.347/85 que versa sobre a defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, neste compreendidos meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e infrações à economia popular e ordem econômica, bem como ordem urbanística, conforme dispõe o artigo primeiro do referido texto legal.

A finalidade desse instituto é a desconstituição de atos lesivos aos direitos acima elencados e condenação dos responsáveis à reparação do interesse lesado.

São legitimados para a propositura da ação civil pública, pelo artigo 5º da lei que a rege, o Ministério Público, a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, a empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a associação que atender aos requisitos legais contidos nas alíneas “a” e “b”, inciso V do artigo em epígrafe.

Pode-se dizer que reside na legitimação um dos pontos de maior distinção entre a ação civil pública e a ação popular, posto que esta, conforme será demonstrado ao longo deste trabalho, pois, embora ambas busquem a tutela de interesses similares, a propositura desta é conferida aos cidadãos.

#### **1.4.3 Ação popular**

A ação popular foi instituída no Brasil pela Lei nº 4.717/65, também conhecida como Lei de Ação Popular, posteriormente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

O objeto desta ação é a defesa de patrimônio público, sendo este entendido como os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (artigo 1º, parágrafo 1º. da Lei de Ação Popular). Abrange ainda a tutela à



moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal).

Esta ferramenta tem por finalidade a desconstituição dos atos lesivos e condenação dos responsáveis à reposição do *status quo ante* da situação que se busca proteger.

A ação popular será subsidiariamente regida pelas regras do Código de Processo Civil, naquilo que não contrariar a regulamentação dada por sua lei específica nem a natureza da ação (artigo 22 da Lei de Ação Popular).

Passa-se, a seguir, ao exame da ação coletiva objeto do estudo deste trabalho: a ação popular ambiental e suas particularidades.

## CAPÍTULO II – AÇÃO POPULAR

### 2.1 ORIGEM HISTÓRICA

Para melhor compreensão da importância do instituto da ação popular na defesa dos direitos difusos, imprescindível que, à priori, seja remontada sua origem histórica bem como inserção no direito pátrio. Assim procedendo, faz-se uma avaliação mais justa do valor deste instrumento processual como meio de acesso à justiça a todo cidadão para proteção ambiental.

Advinda do Direito Romano por meio da denominada *actio popularis*, a ação popular é um dos remédios jurisdicionais mais antigos de que se tem notícia. Nesta concepção primária, destinava-se ao uso de qualquer pessoa do povo, como instrumento essencial para defesa de interesses da coletividade, da *res publica*. Pode-se considerar, portanto, a ação popular, como pioneira na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. (FIORILLO, 2009)

Tal instituto é típico dos regimes democráticos, pois ampara direito próprio do povo, e, em uma concepção ainda mais profunda ressaltada pela doutrina, decorre do princípio republicano. Isso porque instrumentaliza a defesa do patrimônio público, compreendendo não um interesse do indivíduo enquanto particular, mas sim como membro de uma comunidade, para defesa de interesses difusos.

Destarte, em razão de sua natureza eminentemente popular, natureza esta expressa na própria denominação, o instituto analisado tem estado presente através dos tempos nas legislações dos povos seguidores da democracia.

Em Roma, o berço deste instituto, pode-se dizer que as ações populares eram consideradas uma exceção à regra do direito de ação, posto que a ação era concebida como um direito do indivíduo, não sendo permitido a terceiro defender direito alheio, a não ser em favor do povo. As duas características principais que a

regiam eram a possibilidade de qualquer indivíduo exercitá-la ou contestá-la por simples juramento de boa-fé; e o fato de que, embora visasse ressarcimento, o valor concedido não poderia integrar o patrimônio do autor, uma vez que o interesse defendido era coletivo. (VIEGAS, 2011).

Entretanto, não obstante a possibilidade anunciada de que o direito de intentar ação popular era concedido a todos, verificam-se algumas particularidades que restringiam esse direito, limitando a legitimidade ativa, a saber, o fato de que somente se admitia a propositura desta ação às pessoas reconhecidamente íntegras, autorizadas a postular em juízo. Este direito não pertencia às mulheres e menores, pois não possuíam capacidade postulatória, devendo ser representados. Outrossim, na hipótese de várias ações populares tratando da mesma matéria, escolhia-se apenas uma para ser julgada, a considerada mais idônea. (VIEGAS, 2011).

Outras interessantes questões processuais merecem igualmente ser comentadas. Sobreleva-se o fato de que, por ocasião da propositura da ação, não era permitido constituir procurador, embora o autor pudesse nomeá-lo *à posteriori*, quando reconvindo, para defender-se do reconvinte. Ressalta-se ainda a ocorrência de que a ação era intransmissível, e sua prescrição ocorria no prazo de um ano. (VIEGAS, 2011).

Imprescindível comentar que a regulamentação tão avançada acerca desse instrumento dos cidadãos para defender seus interesses advém do fato de a noção de Estado, na Roma Antiga, não estar muito bem definida ou incutida na mentalidade social. Desse modo o que mantinha a agregação social e a noção de um povo único era o forte vínculo dos cidadãos com os direitos e deveres que lhes competiam.

Com a queda do Império Romano e a consolidação da fase medieval, parece justo afirmar que não perdurou o mencionado vínculo, bem como a noção de democracia, responsável por fortalecer o direito de ação popular em sua avançada conotação original. Perdeu-se muito da relação intrínseca entre o Estado e o cidadão nos anos obscuros da Idade Média, em que reinaram o autoritarismo feudal e a monarquia absolutista. Não era dado à sociedade o direito de contestar os atos governistas a fim de defender seus interesses, inexistindo qualquer traço ou correspondência com a ação popular nascida em Roma.

Já no direito contemporâneo, esse instituto ressurgiu, tendo-se notícia do primeiro texto sobre ação popular pós feudalismo na Bélgica, em 1836. A partir daí, diversos países, tais como França, Espanha e Portugal despertaram para a democracia e a cidadania, trazendo à tona os direitos dos cidadãos suprimidos no período medieval. Na própria Itália, país berço da ação popular, surgiu a possibilidade de intentá-la em matéria eleitoral, e ainda para impugnar isenções indevidas ou tributação insuficiente de um terceiro. Foi relacionada também ao direito urbanístico. (MANCUSO, 2001).

Em que pese a consolidação desse instituto em inúmeros Estados democráticos, necessário recordar que, no período fascista, a ação popular veio a ser suprimida, em razão de sua incompatibilidade com qualquer regime absoluto e supressor dos direitos fundamentais.

## 2.2 A AÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: CONCEITO, FUNDAMENTOS E REGULAMENTAÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, essa garantia constitucional foi prevista pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, que criou o mandado de segurança e a ação popular no capítulo dos direitos e garantias individuais. Em seu artigo 113, item 38, determinando que qualquer cidadão poderia ser parte legítima para pleitear declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios.

Curioso o fato de que, a previsão de ação popular na legislação pátria provocou repercussão negativa por parte de alguns nomes importantes da época. O próprio Clóvis Beviláqua temia que daí surgissem inconvenientes de ordem social, sustentando que a sociedade já possuía órgãos competentes para fazer as vezes da ação popular na defesa de inúmeros interesses, a exemplo do Ministério Público. Mas, a ação popular prevista na Carta de 34 sequer chegou a se firmar, em virtude das reservas com que foi recepcionada. (MANCUSO, 2001).

A Constituição Federal de 1937 reduziu a esfera dos direitos individuais, desconstitucionalizando o mandado de segurança e a ação popular. Interessante notar que, embora ausente na referida Carta Magna este instituto esteve presente em todas as constituições brasileiras posteriores, em que pese o termo “ação popular” não tenha sido sempre utilizado de forma explícita.

Posteriormente, a queda de Getúlio Vargas e a redemocratização de diversos setores sociais, dentre eles os poderes legislativo e judiciário, irá culminar na promulgação da Constituição de 1946, em que se constitucionalizam novamente garantias antes suprimidas, a exemplo do mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus, e a ação popular, em seu artigo 114.

Na atual Constituição Brasileira, contudo, tal *writ* constitucional foi disposto de maneira expressa, no artigo 5º, LXXIII, o qual dispõe que:

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Assim, consolidou-se a ação popular na legislação pátria com o texto constitucional de 1988. Aliás, cabe aqui reiterar, que a Constituição apenas solidificou esta ação, sendo que sua menção explícita no dispositivo supra não apresenta qualquer novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme mencionado, as noções de ação popular já permeavam as Cartas anteriores e já havia regulamentação desde 1965, pela Lei 4.717. Este íterim salienta o fato de que tal ação é inerente aos regimes democráticos, ou seja, não constitui inovação, mas apenas uma ferramenta justamente oferecida ao povo para fiscalizar o patrimônio público que lhe pertence.

Nesse sentido, perfeitamente adequado o conceito elaborado por Maria Sylvania Zanella de Pietro, que define ação popular como:

(...) ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão. (PIETRO, Apud MANCUSO, 2001, p.)

Assim, será analisada, mais adiante, a ação popular ambiental, demonstrando sua importância no exercício dessa nova concepção de cidadania, apregoada pela Constituição Federal de 1988. Afinal, somente com o advento de tal Carta é que se consolidou a ação popular na forma como hoje é concebida, sendo expressamente prevista sua utilização para defesa do meio ambiente.

Ressalta-se que a possibilidade de defesa do meio ambiente através da ação popular foi instituída pela Lei Maior justamente para que seja aplicado de maneira efetiva o disposto no *caput* do seu artigo 225, anteriormente mencionado: o fato de que a coletividade também tem o dever de proteger o meio ambiente. Afinal, nos belos dizeres de Hugo Nigro Mazzilli “*O povo só interfere no rumo ou no resultado dessas decisões de Estado quando se manifesta, direta ou indiretamente, pelas vias cabíveis (...)*”. (MAZZILLI, pg. 47, 2010).

Fundamentada na vigente Constituição Federal, a ação popular é regulamentada juridicamente por lei própria, que rege seu cabimento, legitimidade, objeto, competência, sujeitos passivos e assistentes, procedimento, dentre demais disposições. Trata-se da já mencionada Lei nº 4.717 / 65, conhecida como Lei de Ação Popular, que foi recepcionada pela atual Carta Magna.

Mediante os conceitos aqui desenhados, cabe alertar que uma ação, para ser considerada popular, deve obedecer ao estipulado em lei para o objeto, cabimento, competência, legitimidade e demais particularidades legais. Não se pode considerar uma ação como popular simplesmente pelo fato de esta ser intentada por um indivíduo com o objetivo de garantir proteção judicial em favor de outrem, tal como ocorre no *habeas corpus* ou no mandado de segurança. Da mesma forma, não são entendidas como populares as ações coletivas *latu sensu*, tutelando os interesses difusos e coletivos e individuais homogêneos, como os previstos no Código de Defesa do Consumidor.

Ainda a ação civil pública não deve ser confundida com ação popular em virtude principalmente de divergirem na questão da legitimidade, pois a legitimidade para propor a ação popular propriamente dita pertence aos cidadãos, enquanto que na ação civil pública, esta é restrita ao Ministério Público e demais colegitimados pelo texto legal (Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, a empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a associação). Nesse sentido cabe uma crítica ao mencionado posicionamento de Clóvis Beviláqua, que, não obstante seu elevado e incontestável saber jurídico, não pôde vislumbrar que as ações intentadas pelo *Parquet* na defesa dos interesses da coletividade, jamais poderiam substituir as movimentações do próprio cidadão na defesa do que considera justo e relevante.

Tratando, pois das ações populares como especificadas em lei conveniente, estas podem distinguir-se em preventivas, supletivas subsidiárias e corretivas. Nas

ações preventivas têm-se aquelas cujo escopo é prevenir a ocorrência de dano público que a coletividade teme por vislumbrar sua possibilidade ou até mesmo iminência. Já as supletivas assim o são denominadas quando o autor propõe ação em lugar do seu verdadeiro titular, sendo também conhecidas como ações populares procuratórias. Nas ações subsidiárias o autor procede juntamente com os órgãos da entidade, isto é, atua como coadjuvante na demanda. Por fim, as ações corretivas são propostas, pode-se dizer, em objetivo extremo ao das ações preventivas, intentadas somente para pleitear ressarcimento de dano já ocorrido, àqueles que eventualmente lhe tenham dado causa.

Embora a ação popular possua lei específica que a regulamente, aplicam-se a ela subsidiariamente as disposições e princípios do Código de Processo Civil, em razão de seu caráter de ação civil, ainda que coletiva. O processo é de conhecimento, dada a complexidade das questões de direito que normalmente envolvem uma ação popular, ao que há de se recorrer às formas cognitivas trazidas pelo Código de Processo Civil.

Ademais, a ação popular deve correr obedecendo aos pressupostos processuais, elementos e condições da ação e a petição inicial deverá seguir os requisitos previstos pelo artigo 282 do conjunto normativo supra, devendo, portanto, conter endereçamento correto, qualificação completa, narração dos fatos, fundamentação jurídica do pedido, o pedido e suas especificações, valor da causa, conjunto probatório e requerimento da citação do réu, sob pena de indeferimento, em conformidade com o artigo 284 do mesmo código.

Segue, adiante, estudo da ação popular, conforme regulamentada por legislação específica e demais subsidiárias.

## 2.3 PARTICULARIDADES

### 2.3.1 Natureza Jurídica

A questão da natureza jurídica da ação popular é bastante discutida, posto que esta determina a abrangência da tutela e, por conseqüência, sua eficácia. Para que possa ser definida, contudo, necessário proceder inicialmente análise da natureza das sentenças proferidas neste tipo de ação.

Conforme estudado, a ação popular será utilizada para “*pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público (...)*”, como reza o artigo primeiro da Lei nº 4.717 / 65. Uma primeira análise deste dispositivo conduz à conclusão lógica de que a sentença proferida na ação popular será necessariamente de natureza declaratória.

Ocorre que a simples declaração de nulidade de um ato lesivo ao patrimônio público não gera para a parte requerida na demanda qualquer obrigação, isto é, a sentença declaratória não vincula a parte sucumbente no sentido de qualquer reparação ao dano a que deu causa.

A ação popular é de natureza desconstitutiva e condenatória, veiculada num processo de conhecimento. Tendo como pressuposto o dano, seja ele provável ou consumado, de nada adiantaria, em termos práticos, que a decisão judicial declarasse simplesmente a possibilidade ou a efetiva existência do mesmo. Obviamente o processo de conhecimento a que se veicula a ação popular tem por objetivo primeiro a verificação e posterior declaração do dano, mediante as provas apresentadas pelo autor. Contudo, este objetivo nada mais é que um meio através do qual o autor popular atinge o verdadeiro escopo da ação.

Afinal, conforme entendimento de Rodolfo de Camargo Mancuso, “*(...) a hipótese de ação popular com pedido meramente declaratório configuraria a nosso ver caso de carência de ação por falta de interesse de agir.*” (MANCUSO, p 72, 2001). Um julgado declaratório na ação popular não teria qualquer utilidade, de modo que a ação não se afiguraria necessária, no sentido processual.

A ação popular tem, ainda natureza de instituto processual constitucional, por constituir garantia fundamental do cidadão voltada para a realização do direito à proteção dos interesses da coletividade.

Por fim, cumpre salientar que a natureza jurídica do bem que se pretende tutelar é aspecto determinante na adoção do rito procedimental, de modo que ela tornará a ser discutida adiante.

### **2.3.2 Objeto**

No âmbito da definição do objeto da ação popular deve-se considerar que este sofreu uma importante ampliação na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, LXXIII, abrangendo a proteção da moralidade administrativa, do meio



ambiente e do patrimônio histórico e cultural, sendo que somente o último já estava contemplado pela lei que rege esta ação.

Objeto litigioso da ação popular é *“o mérito ou a lide, sobre o qual irá incidir a sentença a qualidade e a imutabilidade dos efeitos desta, ou seja, a coisa julgada material; a providência jurisdicional solicitada; o bem jurídico reclamado”*. (MANCUSO, p 75, 2001).

O objeto de proteção a que se destina a ação popular está diretamente ligado ao pedido pleiteado, visto que é ele que sintetiza o conteúdo da demanda, isto é, aquilo para qual se aspira à tutela jurisdicional através de uma solução conforme o direito. Assim, o objeto é discriminado logo no artigo primeiro da Lei de Ação Popular e reforçado posteriormente pelo inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal.

A ação popular visa proteger, como bem jurídico o:

(...) patrimônio público da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, (...) de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual das empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Cabe assim ao Magistrado, no ato do recebimento da petição inicial, proceder verificação sumária a fim de constatar se a pretensão levada a juízo realmente atende ao objeto da ação popular previsto no dispositivo supra, devendo estar ainda em conformidade com o elencado no texto constitucional.

Em suma, o objeto da ação popular é uma situação concreta capaz de lesar o patrimônio público, o meio ambiente, ou a moralidade administrativa.

Oportuno, pois, frisar que a ação popular presta-se à defesa de bens de natureza pública e difusa, implicando, assim, na adoção de procedimentos distintos para cada tipo de objeto. No caso de defesa do interesse difuso ao meio ambiente, juntamente com Lei de Ação Popular, deverá ser utilizado o procedimento apregoado pela Lei da Ação Civil Pública, que constituem a base da jurisdição civil coletiva.

### 2.3.3 Competência

No processo civil, há um critério quase universal de fixação de competência, a saber, a competência em razão do domicílio do réu, determinada pelo artigo 94 do Código de Processo Civil. Não fosse as particularidades ensejadas pela ação popular, estes provavelmente seria critério adotado, posto que ela se reveste de um caráter pessoal ao firmar-se na reparação do dano ou ato lesivo.

Contudo, as regras de competência para a ação popular são distintas, e encontram-se descritas pelo artigo 5º da Lei de Ação Popular, que se vale de três critérios especiais para sua fixação, a seguir destrinchados. (MANCUSO, 2001).

Tem-se como regra que a ação popular será proposta no foro ou juízo correspondente ao ente político interessado, considerando-se, para tanto, a origem do ato sindicado, conforme dispõe o *caput* do dispositivo supra. Isso significa que na ação popular, comumente, a para seu processamento será dada em função daquele contra quem se impugna os atos lesivos. Mancuso (2001), bem ilustra tal questão com o seguinte exemplo: se o objeto da ação diz respeito a obra pública da União, a ação deverá ser proposta na Justiça Federal<sup>7</sup>; se, por outro lado, versar sobre interesse do Estado ou Município, será processada pelo foro correspondente.

Esta regra é extremamente coerente, assemelhando-se, inclusive, ao critério de fixação de competência com base no domicílio do réu, no processo civil. Aliás, pode-se afirmar que ambos possuem o mesmo princípio, que é proporcionar condições mais justas de defesa do interessado no litígio.

O segundo critério que se deve mencionar diz respeito ao disposto no parágrafo primeiro do artigo 5º da Lei de Ação Popular. Este determina que:

Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

O dispositivo mencionado é auto explicativo, mostrando, pois que a regra de competência elencada no seu *caput* vale também para os casos mencionados no parágrafo 1º. Trata-se de uma competência por equiparação, presumindo-se que

---

<sup>7</sup> Casos previstos pelo artigo 109 da Constituição Federal

atos praticados, por exemplo, pela Funai ou pelo Banco do Brasil o foram pela União. Nesses casos, a pessoa jurídica de direito público que esteja participando deverá ser citada no processo como ré.

Já como terceiro critério especial de fixação de competência, apresentam-se os casos em que os atos ou omissões impugnados na ação popular envolvam mais de um nível de governo, a exemplos de obras públicas que se realizam com fundos tanto do Município quanto da União. A competência será então fixada a partir do ente público mais proeminente, no caso exemplificado, a União. É o que dispõe o parágrafo segundo o artigo 5º da Lei de Ação Popular. Há de se ressaltar que nos casos em que houver mera participação financeira da União, a competência será determinada pela origem do ato, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, para fechar a análise do artigo 5º da Lei de Ação Popular e com ela o estudo sobre competência na ação popular, imprescindível trazer à baila o disposto no parágrafo terceiro, que determina que *“a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos”*.

Esse é um importante mecanismo para garantir a economia processual, evitando-se a litispendência; e a unidade e segurança jurídica das decisões judiciais.

### **2.3.4 Legitimidade e sujeitos**

A partir deste entendimento, diga-se de passagem, majoritário, de que a Ação Popular é instrumento do cidadão para fazer valer seus direitos coletivos, ao analisar a legitimidade ativa da ação popular, imprescindível que, primeiramente, seja estudado o conceito de cidadão na legislação brasileira.

Na lei nº 4.717/65, Lei de Ação Popular, artigo 1º, parágrafo 3º, que explicita a legitimidade ativa na ação popular, entende-se que, para ingresso em juízo, necessário fazer prova da cidadania, mediante apresentação de título eleitoral ou documento a ele correspondente. Isso implica na legitimação passar pelo conceito de cidadão. Não bastaria, afinal, a condição de brasileiro para a propositura de ação popular no Brasil, visto que é exigida igualmente a condição de eleitor conforme a Constituição Federal.

Todavia, este entendimento de cidadania apregoado pela Lei supra, é extremamente criticado sustentando os opositores estar ele desconforme com princípios da Constituição Federal de 1988, porquanto restringe demasiadamente o conceito de cidadão e, por conseqüência, o rol de legitimados para a defesa dos interesses coletivos em juízo.

A Carta Magna de 1988 apresenta novidades na conotação de cidadania que não podem ser ignoradas. No artigo 5º, *caput*, e LXXIII percebe-se o quanto foi ampliada esta noção:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Depreende-se pela leitura dos dispositivos constitucionais, que o conceito de cidadão definido pela Lei nº 4.717/ 65 abrange unicamente uma conotação política, de modo que apenas poderia utilizar-se da ação popular o indivíduo que estivesse em dia com suas obrigações eleitorais. As inovações da Constituição apresentam claramente noções mais amplas e modernas, introduzindo uma visão diferenciada de que todos, sendo iguais perante o ordenamento jurídico e sua aplicação, têm os mesmos direitos materiais e assim, as mesmas possibilidades de pleitear em juízo sua defesa.

Outras questões acerca da legitimidade ativa, embora não tão destacadas quanto a anteriormente suscitada, também são importantes, as quais serão a seguir mencionadas e que dizem respeito à qualificação jurídico-processual do autor popular.

Existe uma corrente que entende o autor popular como substituto processual, não defendendo em juízo direito próprio, e sim o da comunidade de que faz parte e representa, isto é, para esta corrente, o verdadeiro autor é a coletividade. Entretanto, a tese de que o autor da ação popular age em legitimação própria possui maior número de adeptos, sustentando que, por constituir a ação popular uma forma de participação do cidadão na vida política do Estado, este, ao ingressar em juízo, o faz

em nome próprio e na defesa de direito próprio. Afinal, se o interesse tutelado pela ação popular a todos pertence, inclusive pertence ao autor popular.

Destaca-se, por outro lado, a legitimidade de autor popular menor de dezoito anos. Ainda que seja deixada à margem a contenda consoante ao conceito de cidadão-eleitor e cidadania em sentido mais amplo, a questão da menoridade traz alguns questionamentos.

Trabalhando com a legitimidade fundada no cidadão em pleno gozo de seus direitos civis e políticos, já se pode constatar certa dificuldade em enquadrar os menores de dezoito anos. Isso porque lhes foi constitucionalmente assegurado o direito de votarem, conforme artigo 14, parágrafo 1º, II, alínea “c” da Magna Carta. Porém, sendo menores púberes, estes não possuem ainda a plenitude de seus direitos civis, inclusive a capacidade postulatória.

O posicionamento majoritário nesse sentido é de que o quesito da idade é secundário mediante a condição de cidadão eleitor, de modo que o menor de dezoito anos que já possui título eleitora poderá ser legitimado para a propositura de ação popular.

Por fim sobreleva-se a questão da legitimação ativa das pessoas jurídicas. Tendo, pois, como pressuposto a situação de cidadão, obviamente que não poderia figurar como autora qualquer pessoa jurídica, uma vez que esta não possui direitos políticos. Curioso observar que a lei estabelece uma espécie de compensação para as pessoas jurídicas, atribuindo a elas a opção de assistir o autor popular. Ademais, na ação civil pública, que se presta a fins da mesma natureza, são ativamente legitimadas as pessoas jurídicas.

Ante a análise de legitimação ativa, verifica-se que o sujeito ativo da ação popular é singular, somente constituído por pessoa física, devendo ser ainda, nos termos da lei, cidadão eleitor. Teoricamente, é extremamente rara a hipótese de litisconsórcio facultativo, originário, com outros cidadãos, embora a Lei de Ação Popular admita litisconsórcio facultativo ulterior e assistência, bem como a intervenção dos coletigimados (MANCUSO, 2001).

Quanto à legitimação passiva, esta é determinada pelo artigo 6º. da Lei de Ação Popular, que procura ao máximo abranger os legitimados para figurar no pólo passivo. Isso porque, em se tratando de ação que visa desconstituir e reparar ato lesivo, imprescindível que venham aos autos todos os legítimos contraditores,

formando-se um litisconsórcio passivo necessário, nos termos do artigo 47 do Código de Processo Civil.

Assim, poderá figurar como sujeito no pólo passivo qualquer pessoa responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente, de acordo com o conceito de poluidor estabelecido pela Política Nacional do Meio Ambiente, além de inexistir vedação constitucional no tocante à questão.

É patente que a determinação de sujeitos passivos é bem mais abrangente que a de sujeitos ativos, pois com isso busca o legislador alcançar com destreza todos aqueles que direta ou indiretamente tenham concorrido por ação ou omissão, e ainda os terceiros beneficiários do ato lesivo impugnado, a fim que possa se estabelecer uma tutela mais eficaz aos interesses protegidos pela lide, apurando-se as responsabilidades imediatas e gerando títulos.

Destarte, dispõe o artigo 6º da Lei de Ação Popular que deverão ser citados para a compor o pólo passivo as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, valendo para estas últimas o rol apregoado pelo artigo 1º da Lei de Ação Popular; os agentes públicos que de alguma forma contribuíram para o ato sindicado, ou seja, *“que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado a oportunidade à lesão; os beneficiários do ato, direta ou indiretamente, agentes públicos ou não”*.

### 2.3.5 Procedimento

A Lei nº 4.717/65 dispõe do artigo 7º ao 19 acerca do processo, isto é, de como se dá a tramitação da ação popular. Assim, busca-se, por ora, entender como se processa a ação em estudo á luz dos referidos dispositivos.

O rito ou procedimento a ser adotado na ação popular dependerá sempre do *modus* probatório selecionado pelas partes. Tramitará a ação na forma do rito ordinário quando houver pedido de produção de provas testemunhal ou pericial. Aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, o juiz saneará o feito e designará audiência de instrução e julgamento.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vide Lei de Ação Popular, artigo 7º, inciso V e Código de Processo Civil, artigo 331

Caso não haja pedido de produção das provas acima especificadas, insta comentar que o juiz, ao sanear o processo, determinará às partes que especifiquem os meios de prova que pretendente produzir, exatamente para definir o rito.

Não havendo intenção de produção de provas periciais e testemunhais, o rito utilizado será distinto, devendo a ação adotar procedimento mais simples e abreviado, sendo inclusive admitido o julgamento antecipado da lide.

A inicial, conforme já estudado, deverá seguir o disposto pelos artigos 282 a 285 do Código de Processo Civil, observando-se ainda os artigos 7º e 22 da Lei de Ação Popular.

Por ocasião do despacho da inicial, o juiz determinará que sejam citados os réus e intimado o Ministério Público, bem como ordenará a requisição de documentos necessários para o devido esclarecimento dos fatos narrados. Qualquer pessoa que apresente ligação, interesse ou responsabilidade referente ao ato impugnado cuja identidade se torne conhecida antes de proferida a sentença de primeira instância, deverá ser citada no curso do processo para integrar a lide (artigo 7º, inciso III Lei nº 4.717/65). Nesse caso, será a o novo demandante concedido prazo de vinte dias, prorrogáveis pela mesma quantia, para contestar, bem como prazo para produção de provas (artigo 7º, inciso IV Lei supra).

Nos termos do inciso V do dispositivo acima mencionado, uma vez que não haja requerimento de produção de provas, o juiz ordenará vista às partes pelo prazo de dez dias a fim de que sejam apresentadas alegações, sendo, em seguida, procedida a conclusão dos autos para prolação de sentença após quarenta e oito horas de expirado o prazo para as alegações. Não sendo esta proferida em audiência de instrução e julgamento, a regra é que o deverá ser no prazo de quinze dias do recebimento dos autos, conforme inciso VI.

Na hipótese prevista pelo artigo 9º, havendo desistência do autor popular há de se proceder publicação de edital para que qualquer cidadão ou até mesmo o Ministério Público, possa manifestar *animus* em dar prosseguimento ao feito, dentro do prazo de noventa dias. O mesmo ocorre se o autor der motivo à absolvição da instância, posto que, recorda-se, os direitos titulados pela ação popular são de caráter indisponível.

Conforme artigo 10 da Lei nº 4.717/65 as custas e o preparo na ação popular só serão devidos pelas partes ao final da tramitação.



Já o artigo 12 dispõe que, na condenação dos réus, a sentença incluirá, sempre, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários advocatícios. O autor somente arcará com as custas judiciais e com os ônus da sucumbência se a ação for proposta de má-fé. Nessa hipótese, nos termos do art. 13 da Lei, o autor poderá ser condenado ao pagamento do décuplo das custas.

O valor da lesão, nos termos do artigo 14, se comprovado no curso do processo, será indicado na sentença, tendo-se aí o valor da causa. Contudo, o valor da causa não terá o *quantum* fixado desde logo, se depender de avaliação ou perícia, ocasião em que será apurado na execução.

É possível a concessão de medida liminar, preceituada pelo artigo 5º, parágrafo 4º, *ipsis litteris*: “Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo e impugnado.”

Também é possível utilização de medida cautelar, bem como da própria ação cautelar preparatória de ação popular.

### **2.3.6 Pedido**

É sabido que o pedido deverá contemplar o objeto da ação, o bem jurídico que se pretende proteger, especificando-se os meios pelos quais se almeja essa pretensão. O pedido é o próprio objeto litigioso, determinado pelo objeto da lide, e deverá ser certo e determinado.

Assim, na ação popular, o pedido assume a própria natureza desconstitutiva da ação, através da insubsistência do ato lesivo. O pleito de condenação dos responsáveis e beneficiários será decorrência do ato, admitindo-se, além do pedido condenatório, também o cautelar quando o perigo de lesão for iminente.

Imprescindível, para seu acolhimento, que o pedido atenda á condição da ação de possibilidade jurídica e denote interesse de agir, adequando-se ambas as condições aos ditames que regem a ação popular.

Mancuso, nesse sentido, orienta que:

Naturalmente, quando haja alguma dúvida no espírito do julgador acerca da pertinência ou não do pedido em sede de ação popular, convirá que ele não



indefira desde logo a inicial e permita que se complete ao menos a fase postulatória (...). (MANCUSO, 2001, p. 78).

Exaustivamente ressalta-se que o motivo de tal orientação reside, pois no fato de que os interesses tutelados são indisponíveis, razão pela qual o legislador e o intérprete da lei buscam conferir em todas as situações a maior proteção possível a eles.

No Código de Processo Civil, artigo 282, inciso III, observa-se a essencialidade de apresentar na petição inicial os fundamentos jurídicos que subsidiam o pleito autoral. A causa de pedir, portanto, estará contida na ação popular como elemento imprescindível no julgamento procedente do pedido.

### **2.3.7 Instrução probatória**

Para compreensão de aspectos relativos à instrução probatória na ação popular, imperioso tecer algumas constatações iniciais sobre o tema.

Primeiramente, verifica-se que, no que diz respeito à espécie de contencioso da ação estudada, que esta pode ser considerada de natureza dúplice, no seguinte sentido: não obstante a formação de uma relação processual em que figuram partes em contraposição de interesses, isto é, na pretensão do autor popular pela desconstituição de ato lesivo ao patrimônio público e condenação dos responsáveis, em contraste à resistência imposta pelos entes que figurem no pólo passivo da demanda; verifica-se também a existência de um contencioso objetivo da legalidade. Significa que a ação popular funciona como um procedimento de fiscalização e sanção dos atos do Poder Público, por meio de seus entes representativos, reprimindo aqueles que não estejam adequados à legalidade. O procedimento é semelhante, por exemplo, ao instituto do mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro, cuja função é repelir violações praticadas ou na iminência de ocorrer, por parte de autoridades de quaisquer categorias ou funções, através de ilegalidade ou abuso de poder. (MANCUSO, 2001).

Destarte, é possível analisar algumas particularidades na produção de provas na ação popular.

O ônus da prova, em que pese a ação tratar-se de interesse transindividual, não poderá ser invertido, mantendo-se, assim, para o autor popular.

Todavia, logrando interesse público, deverá o juiz ser mais cuidadoso ao presidir a produção de provas. A alínea “b”, do inciso I, artigo 7º, denota essa necessidade, determinando que, os documentos referidos pelo autor na petição inicial serão requisitados às entidades indicadas, fixando-se um prazo de quinze a trinta dias para o atendimento, a fim que sejam esclarecidos os fatos. Ademais, o juiz poderá autorizar a prorrogação desses prazos se os documentos ou informações não puderem ser oferecidos em vista do primeiro prazo estipulado.

### **2.3.8 Resposta do Réu**

Afirma o processualista Alexandre Moniz de Aragão que:

O processo é uma entidade jurídica de formação gradual. Nasce com a propositura da ação, mas só se completa com a citação, cuja consequência é a integração do réu à relação processual, que assim se angulariza. (ARAGÃO, Apud CÂMARA, 2007, p. 293).

A integração do réu à relação processual se dá, portanto, pela citação válida, mas se manifesta no momento em que este oferece resposta à lide em que figura no pólo passivo, passando a completar, assim, o quadro fático e jurídico na elucidação do julgador.

Na ação popular, conforme disposto pela Lei 4.717/65, a citação dos réus ocorre nos termos do processo civil, sendo ordenada pelo juiz no momento quem que é despachada a inicial. Já a citação dos beneficiados poderá ser feita por edital, caso seja da vontade do autor, com prazo de trinta dias.

Na ação popular, os réus poderão valer-se livremente de todos os meios de defesa direta ou indireta legalmente permitidos. A contestação, primeira e mais importante modalidade de defesa, deverá observar o prazo de vinte dias, do inciso IV do artigo 7º da lei em epígrafe, prorrogáveis por mais vinte a requerimento do interessado em caso de dificuldade de produção de prova documental. Este prazo será comum a todos os interessados, seu início se dará da entrega em cartório do mandado cumprido, ou do decurso do prazo estipulado pelo edital, no caso dos beneficiários. Outras questões desta modalidade de resposta correrão sob a forma do processo civil por aplicação subsidiária, não havendo mais determinações específicas da lei de ação popular. Na peça contestatória o réu apresentará suas

defesas processuais e de mérito, devendo alegar toda a matéria sob pena de preclusão.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2001) alerta para a possibilidade do uso de outras formas de defesa, quais sejam a impugnação ao valor da causa, pedido de declaração incidental, exceções substanciais de rito, dentre outras.

Mancuso chama ainda a atenção para a discussão da possibilidade da modalidade de reconvenção na ação popular. Elucida que tal modalidade não é admissível em sede de ação popular, por questões extremamente lógicas: a situação jurídica discutida não se trata de situação própria, ou seja, o autor popular não sustenta posição jurídica própria, de modo que os réus jamais poderiam se aproveitar da demanda para formular contraprestação. O interesse em jogo é o da coletividade, sendo incabível pedido, por parte dos réus, que possam prejudicá-los, vez que não constitui direito disponível.

Por fim, há de se atentar para a inexistência de resposta por parte de todos ou de alguns réus, ao que se remonta à possibilidade de revelia, outro instituto processual civil.

No entendimento do artigo 320, incisos I e II do Código de Processo Civil, tem-se que não serão reputados verdadeiros os fatos não contestados pelo autor quando, em hipótese de pluralidade dos réus, algum deles contestar; e quando o litígio versar sobre direitos indisponíveis. Configurando-se ambas as situações elencadas no dispositivo, não poderá ocorrer o instituto da revelia em sede de ação popular.

### **2.3.9 Sentença e coisa julgada**

Considera-se sentença, conforme definição do artigo 162, § 1º do Código de Processo Civil como todo ato do juiz que põe termo ao processo.

Na ação popular a sentença será preponderantemente constitutiva negativa (ou desconstitutiva), com imprescindível viés condenatório em razão da própria natureza e finalidade da ação. Nos termos normativos do artigo 11 da Lei 4.717/65, a sentença que decretar a invalidade (desconstituindo) do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele. Observa-se que é taxativa, compulsória, a necessidade da

condenação na sentença que, julgando procedente o pedido, desconstituir o ato impugnado.

Para que seja devidamente utilizada sua intenção condenatória, jamais poderá se escusar o magistrado, por oportunidade de prolação de sua sentença, ao enfrentamento do mérito da causa como condição para formação de coisa julgada material. Caso contrário, a decisão não se revestirá do necessário ao cumprimento de seu escopo. Ainda nesse sentido, destaca-se que a cognição da ação popular deverá ser ampla e exauriente, promovendo, assim, a elucidação dos fatos para que possa melhor decidir o mérito o magistrado.

Tratando-se de instrumento de defesa de interesses indisponíveis que pertencem à coletividade, a sentença da ação popular terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, na normatização do artigo 18 da Lei de Ação Popular. A ação julgada improcedente também se revestirá do efeito *erga omnes*. Constitui exceção o caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

A coisa julgada na ação popular deverá ser sempre observada pela vertente da ação coletiva que esta apresenta, pois nas ações coletivas, não sendo o autor exclusivo do interesse, seus efeitos devem estender-se a toda a sociedade civil por ele representada. Não é válido o sistema de limites subjetivos e objetivos da coisa julgada adotado pelo Código de Processo Civil, posto que este se volta unicamente para a resolução de interesses inter partes, onde estas são as titulares dos direitos. (MANCUSO, 2001).

Complementa o processualista Alexandre Freitas Câmara que trata-se nas ações coletivas: *“(...) de sistema que prevê a formação de coisa julgada secundum eventum litis, ou seja, a formação da coisa julgada se dará (ou não) conforme o resultado do processo.”*

Ressalva-se que a sentença condenatória, que é uma ação civil, não repercutirá em outras searas, de modo que, nos termos do artigo 15 da Lei estudada, comprovada infringência de lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine pena de demissão ou a rescisão do contrato de trabalho, o juiz, de ofício, determinará a remessa de cópia das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Em sede de execução, esta poderá ser promovida na sentença de ação popular. Caso decorridos sessenta dias da publicação da sentença de segunda instância, o autor ou terceiro não a promova, a promoverá o representante do Ministério Público no prazo de trinta dias sob pena de incidir em falta grave (artigo 16 da Lei de Ação Popular).

### **2.3.10 Recursos**

A Lei nº 4.717/65, em seu artigo 19, explicita a possibilidade de se interpor recurso em sentença de ação popular, estando esta sujeita ao duplo grau de jurisdição. Na realidade, a previsão é explícita apenas para duas modalidades de recurso, quais sejam: a apelação com efeito suspensivo para recorrer da decisão que julgar procedente a ação; o agravo de instrumento para as decisões interlocutórias.

A previsão da norma jurídica é explícita somente no que diz respeito às modalidades em epígrafe, entretanto, não é possível argumentar razões plausíveis para que não possam ser aplicados, por extensão, os demais recursos cíveis, observando, logicamente, as situações de seu cabimento.

Estudadas as particularidades da ação popular, cumpre agora trazer essas informações para o âmbito da ação popular ambiental e sua aplicação prática.

## **CAPÍTULO III – AÇÃO POPULAR AMBIENTAL**

### **3.1 AÇÕES POPULARES AMBIENTAIS**

Finda a análise do instituto processual da ação popular, configurado pela Lei nº 4.717/65, é possível vislumbrar de forma concreta que a população efetivamente encontra no referido instituto, um instrumento que permite a fiscalização e o combate aos atos desmedidos que comprometam a integridade do meio ambiente natural. A partir de tal instrumento é garantida a participação civil nos posicionamentos da administração pública, bem como entidades a ela ligadas, no sentido de preservar junto aos atos desses entes os princípios e interesses que a coletividade considera mais relevantes.

Outrossim, evidente que a possibilidade de atuação cidadã através do ajuizamento de ações populares de cunho ambiental veio ao encontro dos novos princípios ditados pela Constituição Federal de 1988, que preconizou a defesa do patrimônio ambiental ao cidadão.

Entretanto, em que pese a importância dos estudos já desenvolvidos ao longo deste trabalho, estes, em sua abrangência mais geral, ainda são insuficientes para atender aos objetivos aqui propostos, sobrelevando-se, pois, a necessidade de aprimorar a amplitude do mesmo. Para tal, neste terceiro capítulo, passa-se a analisar de maneira mais detalhada e, por que não dizer, mais prática, as características singulares que regem a ação popular ambiental isto é, aquela intentada com o escopo de pleitear anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao meio ambiente.

### 3.1.1 Particularidades

No entendimento de Robinson Nicácio Miranda (2009), sendo admitida a ação popular na defesa de interesses de natureza tão distinta como o patrimônio público e o meio ambiente, cumpre analisar sob ótica diversa as ações populares que se destinem a uma ou outra dessas finalidades. O fator objeto ser distinto é determinante para delinear as particularidades da ação popular ambiental. Assim, a defesa do meio ambiente através desta ação deverá adotar procedimento divergente, qual seja o regulamentado pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985).

O objeto da ação popular foi constitucionalmente ampliado para abarcar os interesses ambientais sem, no entanto, que se procedesse uma modificação substancial na estrutura desta ação. Esta ocorrência pode vir constituir problema para seu manejo efetivo.

Em algumas questões processuais, portanto, é mister que seja observado não o disposto na Lei de Ação Popular, mas aquilo que regulamenta a Lei de Ação Civil Pública. Estuda-se, pois, os aspectos processuais da ação popular ambiental com supedâneo no entendimento mencionado.

No que tange à natureza jurídica da ação popular ambiental, esta não diverge da ação popular de caráter geral, sendo declaratória para se reconhecer a existência de atos lesivos ao meio ambiente, e condenatória no sentido de se exigir a reparação dos mesmos.

Tem-se assim, na ação popular ambiental, mesma natureza jurídica e objeto distinto.

Outra grande diferença reside nas questões de competência da ação popular ambiental. A competência é determinada pela Lei de Ação Civil Pública, aplicando-se o artigo 2º desta lei, e não o artigo 5º da Lei de Ação Popular. Nos dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Como sabemos, a natureza jurídica do bem tutelado é que define o rito procedimental a ser utilizado. Dessa forma, tratando-se de meio ambiente, as regras de fixação de competência serão orientadas pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, de maneira que será competente para o julgamento da ação popular o juízo do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, independente de onde o ato teve sua origem. (FIORILLO, 2009, pg. 485)

A competência em matéria ambiental *ratione loci* assim fixada, será absoluta e inderrogável, vez que é fixada por razões de ordem pública, e o juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

No parágrafo único do mencionado dispositivo da Lei de Ação Civil Pública, tem-se que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que, versando sobre a mesma causa de pedir ou objeto, sejam posteriormente intentadas.

Necessário observar, ainda, a origem do ato impugnado. É competente para processar e julgar a ação popular ambiental o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município, por exemplo: quando o ato impugnado for originado por entes ligados à União, a causa será processada na Justiça Federal.

Quanto à legitimidade para a propositura da ação, embora não haja maiores divergências, admite-se uma maior amplitude desta na ação popular ambiental, de modo que o conceito de cidadão como aquele capaz de direitos políticos é considerado insuficiente para tal.

É feita uma interpretação mais abrangente do conceito de cidadão. Afinal, o entendimento restrito de cidadania não é adequado em sede de Ação Popular Ambiental, bem como desconforme com princípios da Constituição Federal de 1988, porquanto, ao restringir demasiadamente o conceito de cidadão, por consequência, faz o mesmo com o rol de legitimados para a defesa dos interesses ambientais em juízo. Nesse sentido, perfeitamente cabíveis os dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, *ipsis litteris*:

Dessa forma, sendo de todos os bens ambientais, nada mais lógico que não só o eleitor quite com a Justiça Eleitoral, mas todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País possam ser rotulados cidadãos para fins de propositura da Ação Popular Ambiental.

Reputa-se acertado entendimento do jurista posto que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é direito natural do ser humano, consagrado como direito fundamental. Assim o sendo, são titulares dos interesses ambientais não somente aqueles que, conforme exigência do artigo 1º, parágrafo 4º da Lei de Ação Popular, fazem prova de cidadania em juízo mediante apresentação do título eleitoral. Trata-se de interesses em que todos são indistintamente titulares,



constituindo contundente violação ao princípio da igualdade disposto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, bem como do princípio do livre acesso à justiça, a proibição do ingresso em juízo, para defesa do direito ao meio ambiente. É ululante o fato de que qualquer indivíduo deve, portanto, ser concedida a faculdade de propositura da ação popular ambiental, e não somente aos cidadãos assim entendidos em sua definição legal mais restrita.

Outro dispositivo aplicado da Lei de Ação Civil Pública aplicado à ação popular é o artigo 4º, que prevê a possibilidade de ação cautelar, *in verbis*:

Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, e paisagístico.

O prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 21 da Lei de Ação Popular, não pode ser invocado quando se tratar de ação popular ambiental, posto que ausente o caráter patrimonial, logo não se sujeita à prescrição.

Já o pedido na ação popular que busque tutela ambiental terá por escopo a reposição da parcela lesada do meio ambiente ao seu *status quo ante*.

Segundo Robinson Nicácio Miranda (2009), o recurso de apelação na ação popular ambiental, será recebido unicamente no seu efeito devolutivo. Há de se resguardar a faculdade de o juiz, com o fito de evitar dano irreparável à parte, conferir também efeito suspensivo ao recurso, conforme artigo 14 da Lei de Ação Civil Pública.

Conforme mencionado, estas e outras particularidades da ação popular ambiental existem em função de esta não ter sido adaptada à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, dada pela Constituição Federal. A seguir, será verificada a incidência da ação popular ambiental, que pode ser influenciada por conta desse fator.

### **3.1.2 Incidência**

No entendimento de Fernando Miranda, o meio disponível à sociedade para constatar se um determinado instrumento processual está efetivamente sendo utilizado perante o Poder Judiciário é a observação dos julgados dos Tribunais

Superiores, através da consulta perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. (MIRANDA, 2011).

Em brilhante artigo versando sobre defesa do meio ambiente natural através do instituto da ação popular, Fernando Miranda divulga os resultados de recentes consultas aos endereços eletrônicos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de se verificar a incidência da ação popular ambiental perante tais tribunais. Relata que, no período de maio de 2000 a maio de 2010 é possível verificar a incidência de trezentos e sessenta e dois documentos que contém as palavras *ação popular*. (MIRANDA, 2011).

Em análise mais detalhada da matéria das ações, todavia, constata-se que o objeto é, na maioria dos casos, a tutela do patrimônio público, sendo os julgados recorrentes nos assuntos jurídicos de saúde pública, atos administrativos, partidos políticos, nepotismo, conflito federativo e pacto federativo, limite máximo de vereadores em câmaras municipais, número de vereadores, promoção social de políticos, uso de espaço em prédios públicos, conflito de competência no âmbito do Poder Judiciário, e descumprimento de súmula vinculante. (MIRANDA, 2011).

Já neste mês de maio de 2011, a mesma pesquisa à página do Supremo Tribunal Federal revela a existência de trezentos e setenta e cinco acórdãos, duas súmulas, mil cento e cinquenta e cinco decisões monocráticas, duzentas e quarenta e duas decisões da presidência, treze questões de ordem e inúmeros informativos.

Dentes todos os documentos elencados, no entanto, apenas um acórdão versa sobre direito ambiental, qual seja o julgado da ação popular de demarcação de terras indígenas na conhecida Raposa Serra do Sol, processo da ação popular nº 3388/RR, sendo Relator o Ministro Carlos Brito, julgado no dia 19 de março de 2009. Algumas decisões monocráticas podem ainda ser observadas no que tange à incidência de ação popular ambiental no Supremo.

Já no Superior Tribunal de Justiça, realizada a pesquisa pela expressão *ação popular*, no mesmo período de tempo, Fernando Miranda relata que foram localizados hum mil seiscentos e oitenta documentos, existindo somente dois julgados que versam sobre ação popular ambiental. O primeiro é o julgamento do Recurso Especial nº 866253/SC, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, julgado no dia 10 de fevereiro de 2009, envolvendo a construção de edifícios na orla marítima do município de Itapema, SC. Trata-se, na verdade, de ação cautelar preparatória de ação popular. O outro é o acórdão que julgou o Recurso Especial nº 1011581 / RS,

Relator Ministro Teori Albino Zavascki, tratando de aprovação e licenciamento de edificação de nove andares também em orla marítima.

Contudo, é mister ressaltar que a ação popular, infelizmente, ainda não é instrumento utilizado com freqüência pelo cidadão brasileiro na defesa dos interesses ambientais. Em pesquisas processuais pelos endereços eletrônicos de diversos Tribunais dos Estados brasileiros, percebe-se que raros são aqueles em que é possível encontrar material mais vasto, qual seja, maior número de jurisprudências, acórdãos e outros sobre ação popular. No estado de Goiás, a exemplo, apenas cinco documentos foram encontrados, através dos meios de pesquisa processual disponíveis na rede mundial de computadores, contendo as palavras “ação popular ambiental”, sendo que um deles trata, na realidade, de ação de desapropriação, e outro de ação civil pública.

Os dados apresentados pelo pesquisador podem ser facilmente constatados através das consultas processuais disponíveis nos endereços eletrônicos dos tribunais do Poder Judiciário. Ademais, são dados contundentes, de modo que, observando-os, é possível perceber que a ação popular está sendo verdadeiramente utilizada como instrumento dos cidadãos para defender os interesses da coletividade. No entanto, em análise dos julgados dos tribunais superiores, por exemplo, é quase irrisório o número de ações populares que tratam de matéria ambiental, ou seja, envolvem defesa do meio ambiente natural, em vista dos danos que hoje ocorrem com freqüência muito maior do que se desejaria.

Busca-se, pois, comumente, o Poder Judiciário para a tutela de questões outras, dentre financeiras, econômicas e políticas, sendo que a proteção ambiental está ainda à margem do intuito de proteção judiciária por parte da própria coletividade. Talvez isso ocorra pelo fato de que os danos ambientais são difíceis de detectar, e mais árduos ainda em sua reparação e valoração, e raros são os institutos de direito processual capazes de proteger com eficácia o meio ambiente em juízo.

Contudo, cumpre ressaltar que os meios de pesquisa e consulta eletrônica disponibilizados pelos tribunais, às vezes são insuficientes para retratar com extrema verdade, a realidade dos dados do Poder Judiciário. Isso porque as consultas mais específicas são realizadas mediante o número do processo ou nome das partes, não havendo uma forma de se consultar pela natureza da ação. Como elemento para comprovar a afirmação, tem-se a ação popular nº 705 52990920108090051 que

tramita na comarca de Goiânia-GO, e versa sobre questões de moralidade administrativa e também referentes ao patrimônio público e meio ambiente urbano, enquadrando-se o caso perfeitamente ao inciso LXXIII, artigo 5º da Constituição Federal.

Somente foi possível identificar essa ação através de informações gentilmente prestadas pelo promotor de justiça Dr. Jales Guedes Coelho Mendonça, em entrevista realizada no CAO (Centro de Apoio Operacional) de Meio Ambiente e Urbanismo, no Ministério Público do Estado de Goiás, no dia 07/06/2011.

Muito embora possam haver mais ações populares ambientais que tramitam nos tribunais do Brasil que não puderam ser identificadas, ainda assim são extremamente válidos e muito reais os números anteriormente apresentados em consultas processuais na rede mundial de computadores. Destarte, seguem ponderações versando sobre as ocorrências que obstaculizam uma maior incidência de ações populares ambientais, bem como os incentivos na legislação brasileira para sua propositura.

### 3.2 INCENTIVOS E OBSTÁCULOS À PROPOSITURA DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Conforme comprova a análise de consultas aos Tribunais dos Estados, bem como aos julgados dos Tribunais Superiores, no Brasil, a participação popular na defesa dos interesses ambientais ainda se encontra em processo de evolução, processo este, pode-se dizer, felizmente bastante acelerado. Isso porque a população de todo o mundo encontra-se em franca transformação da mentalidade e do pensamento ecológico que tem acelerado vertiginosamente desde a década de 70, embora ainda não seja possível perceber os reflexos de forma tão clara em nosso Poder Judiciário.

Dessa forma, a legislação ambiental brasileira, como uma das mais evoluídas do planeta, tem investido em incentivos à participação popular em todos os campos, não somente à sua propositura, mas também ao seu processamento e julgamento mais eficazes, os quais serão a seguir dispostos.

Utilizar-se-á também alguns exemplos de incentivos e obstáculos à participação popular na defesa do meio ambiente em outros países, com o mero

intuito de ilustrar em quais aspectos o Brasil se encontra à frente, bem como situar a ação popular ambiental brasileira no contexto global.

### 3.2.1 Incentivos

Antes adentrar a matéria do item em epígrafe, cumpre ressaltar que as disposições legais que buscam otimizar a prática da ação popular, na verdade, não se prestam muito a incentivar sua propositura, preocupando-se mais com a eficácia da mesma.

Primeiramente o fato de que a natureza da ação popular, além de desconstitutiva é também condenatória, embora pareça algo simples, por si só já constitui um importante meio de se garantir a eficácia dessa medida. A Lei de Ação Popular fala unicamente em anulação ou declaração de nulidade dos atos lesivos em seu artigo 1º., mas outras insinuações legais e a interpretação acertada dos juristas brasileiros, torna inequívoca a possibilidade e a necessidade de haver condenação no processo, pois a mera desconstituição do ato não proporcionaria qualquer aplicação no mundo fático, no sentido de se reparar os danos. Daí percebe-se a necessidade de se abranger na ação popular sua natureza condenatória. Este ponto positivo na legislação brasileira é reforçado quando se recorda o procedimento pelo qual são desconstituídos os atos lesivos aos interesses transindividuais na Itália e na França.

A legislação italiana determina que, contra os atos da administração pública a tutela jurisdicional dos direitos e dos interesses legítimos admitida é perante os órgãos de jurisdição ordinária ou administrativa. Tem-se que, para tutela de interesse legítimo conectado ao bem comum, cabe, portanto, recurso à justiça administrativa. Esta, contudo, não tem o condão de proferir condenações, mas somente de declarar ou constituir. Somente a justiça comum poderá proferir decisão condenatória no sentido de serem ressarcidos os danos. (VITAGLIANO, 2001).

O mesmo ocorre na França, onde a justiça administrativa é independente da jurisdição comum. Assim, nos recursos administrativos visa-se somente a correção da ilegalidade do ato, com sua anulação, e pressupondo-se essa violação de um direito subjetivo, pode pleitear-se sua reparação perante a jurisdição comum. (VITAGLIANO, 2001).

Percebe-se que o fato de a ação popular no Brasil abarcar tanto a nulidade do ato impugnado, quanto a condenação dos responsáveis, faz como que ela se torne um meio extremamente eficaz na reparação dos mesmos, mais prático e célere do que os procedimentos na Itália e na França.

No artigo 6º da Lei de Ação Popular, que trata dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes, percebe-se uma clara preocupação do legislador em trazer ao pólo passivo da lide todos aqueles que, direta ou indiretamente, tenham contribuído para a consecução do ato danoso, bem como dos beneficiários deste ato. Esta medida é de suma assertividade no que se trata de ação popular ambiental, posto que, trazendo à demanda o maior número de envolvidos possível, a decisão de como se dará a reparação do ato será mais eficaz e célere. Será possível atribuir a cada sujeito passivo a responsabilidade que lhe cabe e estes, caso queiram se valer dos meios de defesa, já estando todos presentes no pólo passivo, o farão no devido prazo legal. Assim procedendo, haverá ganho para o mérito, posto que não será recorrente a integração de terceiros ao pólo passivo, o que proporcionaria mais delongas à tramitação. Lembrando que, para a correta reparação do dano ambiental, a demora é a maior vilã.

Ainda com relação ao dispositivo em comento, o parágrafo 4º determina que o Ministério Público acompanhe a ação para apressar a produção da prova, novamente com o fito de evitar o perigo da demora em reparar-se o dano ambiental. Cabe-lhe também promover responsabilidades civis e criminais pelos atos lesivos não sendo permitido a ele, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores. Inequívoca a importância da presença do Órgão Ministerial, atuando como fiscal da lei e prestando o devido amparo ao autor popular. Em ações populares ambientais, imprescindível a experiência e o conhecimento de um membro do *Parquet*. No estado de Goiás, esse amparo ao cidadão se dá através do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente e Urbanismo, coordenado pelo promotor de justiça Dr. Jales Guedes Coelho Mendonça.

Finalizando a análise do artigo 6º, seu parágrafo 5º permite a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor na ação popular, conferindo mais força ao pólo ativo da demanda.

Igualmente em vistas da celeridade de processamento da ação popular, há um interessante dispositivo na lei a ela pertinente: o parágrafo único do inciso VI, artigo 7º, a seguir colacionado.

Salvo justo motivo, se o juiz não cumprir esse prazo de prolação da sentença ficará privado de inclusão de seu nome em lista de merecimento para promoção, durante dois anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antigüidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento.

O texto legal estabeleceu sanção à morosidade do magistrado de proferir decisão, mais uma vez resguardando a celeridade da ação popular na defesa de interesses de ordem pública.

A isenção de custas processuais e ônus de sucumbência proposta no texto constitucional, inciso LXXIII, artigo 5º também constitui incentivo. Excetua-se a isenção de custas e ônus de sucumbência no caso de constatação de má-fé do autor popular. Sendo a ação popular o meio mais adequado para a defesa de interesse da coletividade, não pode, pois, ser punido o cidadão que a intentar em benefício de todos, dificultando assim o exercício dessa garantia constitucional. O autor será indiretamente beneficiado, por fazer parte da coletividade que defende, contudo, não pode assumir sozinho todos os ônus processuais de seu ato heróico.

Observa-se que, nesse quesito, o Brasil encontra-se à frente de outros países, como por exemplo, Portugal, que também prevê em seu ordenamento a possibilidade de se intentar ação popular na proteção dos interesses ambientais. A legislação do referido país não faz qualquer menção à isenção de custas e honorários em seu texto constitucional, deixando para suscitar tal questão através da Lei nº 82/95, que regulamenta o direito de participação procedimental e a ação popular. Contudo, nesse país, a movimentação de valores em torno da ação popular dependerá do sucesso da demanda. Embora não seja necessário preparo o autor popular fica isento de custas apenas na hipótese de procedência do pedido, mesmo que parcial.

Outro ponto que poderá ser visto como incentivo à utilização da ação popular é o fato de que poderão correr paralelamente, acerca do mesmo ato lesivo, ação popular e ação civil pública. Conforme dispõe o artigo 1º da Lei nº 7.347/85, a tramitação de uma ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao patrimônio público e aos consumidores, ocorre sem prejuízo da ação popular.

Constitui outro incentivo legal a aplicação do princípio da precaução (princípio do direito ambiental), redigido como princípio número 15 da Declaração do Rio,



proclamada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro. É a seguinte redação:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.<sup>9</sup>

A aplicação do princípio da precaução aos litígios judiciais é de extrema relevância para a determinação de medidas que impeçam atos geradores de impactos ambientais reais e potenciais. Sua aplicação se justifica sempre que houver inexistência de norma capaz de determinar a adequada avaliação dos referidos impactos.

Em informação trazida por Paulo de Bessa Antunes, “*o princípio da precaução tem sido bastante invocado judicialmente*”, prestando-se, inclusive, como medida cautelar. (ANTUNES, 2010, p. 38).

Destarte, o uso desse princípio é muito positivo na tutela dos interesses ambientais em juízo e, por conseqüência, na ação popular ambiental.

### 3.2.2 Obstáculos

Em contraposição aos incentivos suscitados, muitos obstáculos ainda se fazem sentir para a eficaz proteção ao meio ambiente perante o Poder Judiciário. O próprio sistema da ação popular apresenta alguns entraves que não favorecem sua disseminação no judiciário brasileiro.

Primeiramente a questão já refutada da restrição dos legitimados, isto é, da exigência de apresentação de título de eleitor para propor ação popular. Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso;

(...) a atribuição da legitimação da ação popular somente aos cidadãos, entendendo-se estes como brasileiros em pleno gozo de seus direitos políticos é medida que acanha a ação popular, desvirtuando-a. O controle dos atos da administração deveria ser concedido a todos indistintamente conforme apregoado pela Constituição Federal. (MANCUSO, 2001, p. 145).

---

<sup>9</sup> Declaração do Rio, 1992.



Recorre-se ao processo civil, suscitando um exemplo que mostra como poderia funcionar, de maneira mais democrática, a legitimidade para tutela dos interesses ambientais em juízo, em sede de ação popular.

No caso de ação de alimentos, quem ingressa como autor da ação é o próprio alimentado, ainda que menor impúbere e, desta feita, sem capacidade processual. O autor da ação de alimentos é representado por sua genitora, tutor, curador, ou outro representante legal, mas ainda assim não deixa de figurar no pólo passivo para defender seus interesses indisponíveis.

Sendo o direito ao meio ambiente trasindividual difuso e indisponível, algo similar poderia ocorrer para sua tutela em juízo, de maneira que não se restringisse sua legitimidade aos cidadãos que apresentam quitação com a Justiça Eleitoral, mas a todos, ainda que tenham que ser representados ou assistidos, em virtude de não estar em pleno gozo de seus direitos civis e políticos.

Outra possível solução para essa questão pode ser exemplificada trazendo-se à baila o instituto jurídico norte americano denominado "*citizen action*". Em tradução literal para o português, este nome pode ser interpretado como ação cidadã, estabelecida por lei federal de proteção ambiental, através da qual é facultado a qualquer cidadão ingressar no Poder Judiciário contra atos administrativos, tanto para propor ação de responsabilidade do agente, quanto para valer-se dos meios extraordinários.

De acordo com Mancuso (2001), a *citizen action* poderia ser traduzida, aproximando-se mais de sua aplicação prática, como 'ação popular ambiental', conquanto se preste a obrigar judicialmente os poluidores e o próprio Estado a respeitarem a legislação ambiental.

Todavia, em contrapartida com a *citizen action*, existe um outro tipo de ação da mesma natureza, destinada exclusivamente ao uso de determinadas classes de pessoas, a conhecida "*class action*". (VITAGLIANO, 2001). O que se destaca nesse exemplo é a busca por ampliar ao máximo a legitimidade para a defesa em juízo dos interesses ambientais, através da implantação de ações que se destinam ao mesmo fim, mas com um rol de legitimados diferenciado.

Já no entendimento de Édis Milaré (2004) a exigência de se contratar advogado para ajuizar ação popular poderá obstaculizar o efetivo acesso do cidadão ao judiciário na defesa do meio ambiente. Embora não seja possível prever a efetividade dessa idéia, talvez fosse interessante se pensar na elaboração de um

sistema similar ao implantado nos Juizados Especiais, em que o autor não precisa, necessariamente, constituir advogado.

Outro ponto que dificulta a incidência de ação popular perante o poder judiciário brasileiro é a questão do acesso à justiça que, embora seja colocado constitucionalmente como uma garantia, na prática não funciona muito bem. Inúmeras são as barreiras que se erguem entre o cidadão e a defesa dos interesses coletivos através da ação popular.

Ressalta-se o desgaste psicológico da espera pela morosidade do judiciário em processar e julgar demandas, a exposição pública que sofre o autor, dentre outros aspectos que desestimulam o cidadão à propositura da ação popular. (MIRANDA, 2001).

Miranda apresenta ainda uma explicação extremamente coerente acerca das dificuldades na disseminação da ação popular. Pondera ele:

Pelas observações expostas, percebe-se que o instrumento processual constitucional da ação popular, muito embora garanta o exercício da cidadania no país, não evolui no mesmo passo que os direitos que eventualmente possa proteger, como no caso específico da defesa do meio ambiente natural. Além disto, observa-se no cotidiano social que, infelizmente, falta educação, em vários aspectos, a maioria do povo brasileiro, refletindo-se, portanto, no desconhecimento dos direitos e garantias que são oferecidas pela Constituição Federal. Assim, verifica-se que os Tribunais Superiores brasileiros recepcionam e julgam diversos casos que envolvem ação popular, constituindo e formando uma jurisprudência relevante para toda a sociedade em questões políticas, sociais e econômicas. Mas, estes mesmos Tribunais não desenvolvem uma jurisprudência que tutele e proteja o meio ambiente natural, pelo fato de não estarem sendo instados a tais julgamentos. Esta falta de julgados, notadamente de ações populares em defesa do meio ambiente natural, infelizmente, demonstra a escassa educação ambiental do povo brasileiro. (MIRANDA, 2011, p. 09).

Por fim, o maior inconveniente é a diferença informativa e econômica do autor popular com réus habituais que costuma figurar no pólo passivo: a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios. A falta de informação acerca da existência do instrumento da ação popular, pode-se dizer, constitui o maior entrave para a disseminação de sua prática.

### 3.3 CIDADANIA E MEIO AMBIENTE

#### 3.3.1 Os movimentos cidadãos

Ante as considerações acerca da ação popular e, mais especificamente da ação popular ambiental, um aspecto é sobressalente em todas as discussões aqui apresentadas: a latente presença da cidadania como fundamentação basilar do instrumento constitucional estudado.

Isso porque, o direito, desde seus primórdios, originou-se dos interesses salientados pela coletividade e reivindicados por ela através do exercício da cidadania. O mesmo se dá com o Direito Ambiental que nasce dos movimentos reivindicatórios, especialmente após a ebulição das discussões ambientais pelos motivos históricos elencados no capítulo I, na evolução histórica do direito ao meio ambiente.

O jurista ambiental Paulo de Bessa Antunes, em sua obra "*Direito Ambiental*", chega a colocar os movimentos populares como uma das fontes materiais do Direito Ambiental.<sup>10</sup> Elucida ele que os movimentos cidadãos por uma melhor qualidade de vida e contra os riscos efetivos decorrentes da utilização de determinados produtos e práticas ganharam expressão social a partir da década de 1960 na Europa.

No Brasil, iniciou-se este movimento na década posterior, tendo adquirido enorme força no Rio Grande do Sul, pioneiro nas questões ambientais. O movimento dos cidadãos gaúchos é responsável pelo surgimento de inúmeras leis que protegem o meio ambiente, como a Lei 7.747/82 que veda a produção e comercialização de agrotóxicos no estado.

Vingou também no Acre com a luta dos seringueiros pela preservação dos seringais e pela não derrubada das florestas, originando o atual modelo de conservação das reservas extrativistas.

Destarte, a afirmação do direito ambiental só se dá mediante a força dos movimentos populares, sendo que este direito não interfere unicamente na esfera jurídica, estendendo-se aos fatores sociais que compõe a formação da cidadania.

No entendimento de Antônio Valmor de Campos, a nova mentalidade ambiental culmina na emergência de uma nova "cidadania ambiental", caracterizada

---

<sup>10</sup> **ANTUNES**, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. aml. e ref. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

por elementos civis, políticos e sociais que integram os novos direitos exigidos pelo cidadão do terceiro milênio.

Outrossim, os movimentos populares que já existiam nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil, adquiriram imensurável força jurídica com o advento da Constituição Federal de 1988 que dispõe, logo no parágrafo único de seu primeiro artigo que: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce através de seus representantes eleitos ou diretamente (...)”*.

Da mesma maneira, e com o mesmo intuito, a Carta Magna atribuiu a defesa do meio ambiente à coletividade e consagrou uso da ação popular para sua defesa, por compreender que os cidadãos são os principais atores da revolução que se opera na consciência ambiental.

Discutidos os limites da atuação cidadã por meio da ação popular, resta evidente a necessidade urgente de se promover maior divulgação desse instrumento constitucional. O cidadão possui ao seu alcance esse fantástico instrumento que, apesar das dificuldades e imperfeições, quando bem aplicado, repercute positivamente não só no Poder Judiciário, mas na sociedade em geral. A propositura de ações populares mostra ao Poder Público interesse por parte da população em fiscalizar os atos da administração pública, evitando assim que sejam feridas garantias conferidas à coletividade.

Além da sobrevivência dos mencionados entraves à eficácia da ação popular ambiental, os incentivos existentes têm se mostrado insuficientes à demanda popular por falta de informação.

O fato de que a maior parte da população esteja em praticamente completo desconhecimento jurídico acerca da possibilidade de se pleitear em juízo a tutela de tudo aquilo que ela acredita que merece defesa judicial, muito interfere na proteção dos interesses sociais.

E para que se opere uma efetiva mudança nesse quadro de desconhecimento, imprescindível que sejam observadas com mais estima duas vertentes da conscientização social para a disseminação da ação popular ambiental: a educação ambiental e a cidadania.

### **3.3.2 Educação Ambiental**

Conforme Paulo de Bessa Antunes, a educação ambiental :

(...) é um dos mais importantes mecanismos que podem ser utilizados para a proteção do meio ambiente, pois não se pode acreditar – ou mesmo desejar – que o Estado seja capaz de exercer controle absoluto sobre todas as atividades que, direta ou indiretamente, possam alterar a qualidade ambiental. É através da educação ambiental que se faz a verdadeira aplicação do princípio mais importante do direito ambiental: o princípio da prevenção. (ANTUNES, 2010, p. 255).

Os ensinamentos contidos no trecho colacionado são extremamente completos e, embora breves, igualmente complexos. Os dizeres do renomado autor remetem à determinação constitucional da coletividade como fiscalizadora dos atos do Poder Público nas questões ambientais.

O próprio legislador, compreendendo a importância da educação ambiental, possivelmente observando a força dos movimentos populares por parte dos cidadãos mais esclarecidos, elaborou legislação que trata exclusivamente da educação ambiental: a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99).

Na definição do artigo 1º. desta lei, entende-se por educação ambiental:

(...) os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Assim, somente através da educação ambiental o indivíduo estará plenamente capacitado para compreender todas as questões ambientais que envolvem seu cotidiano e que interferem substancialmente em seu modo de viver. Quase sempre essa interferência é precariamente percebida justamente pelo desentendimento e falta de informação acerca das implicações ambientais não somente dos atos do Poder Público, mas também das atitudes individuais rotineiras.

A Lei nº 9.795/99 comprova ainda, ao tratar de seus objetivos fundamentais, que a educação ambiental é essencial ao fortalecimento da participação popular na defesa do meio ambiente, conforme se vislumbra no objetivo tratado pelo inciso IV de seu artigo 5º, *in verbis*:

IV – o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-

se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

Em que pese o valor do conjunto normativo em comento, bem como a nobreza de seus objetivos, não se pode deixar de comentar que os estudiosos entendem que essa lei não possui real aplicabilidade, pois estes mesmos objetivos são demasiadamente extensos.

No mesmo sentido, não se fixou mecanismos para implantação efetiva da educação ambiental, nem meios de fiscalizar a aplicação da norma, de modo que se os objetivos por ela traçados *“forem alcançados ainda que parcialmente, a sociedade brasileira terá sofrido uma mudança estrutural de larga escala”*. (ANTUNES, 2010, p. 257).

A formação da consciência ambiental é tratada pelo promotor de Justiça Dr. Jales Guedes Coelho Mendonça, em entrevista formulada, da seguinte forma:

(...) a conscientização é um instrumento que demanda uma cumulação de tempo. É uma evolução que não ocorre do dia para a noite. E nós temos percebido que a educação ambiental do povo brasileiro tem se propagado, tem evoluído muito. Talvez não com a velocidade com que as pessoas conscientizadas hoje queriam, mas de fato ela tem aumentado, tanto que as empresas no Brasil têm percebido isso e hoje o marketing acopla a questão ecológica à mídia, que as empresas veiculam aos meios de comunicação.

É de muita estima a opinião do membro do *Parquet* devido ao seu conhecimento empírico do funcionamento da relação entre os cidadãos e o Ministério Público.

### **3.3.3 Cidadania para todos**

Os cidadãos constituem a força dos Estados democráticos, de modo que, se estes se levantassem em atitudes mais contundentes, não haveria abusos do Poder Público através dos atos e omissões lesivos que a ação popular busca impugnar.

É nítida a falta de consciência cidadã da população brasileira, em virtude da falta de informação. No que diz respeito à cidadania ambiental, percebe-se que embora as questões ligadas à preservação ambiental estejam incutidas na mentalidade social como importantíssimas e urgentes, ainda não se tem clara a noção da cidadania ambiental, no sentido de movimentações populares para garantir a preservação ambiental.

Dada a importância da cidadania na proteção ambiental, colhe-se aqui um poético trecho do prefácio de obra de Novaes e Lobo, a fim de introduzir as idéias que concluirão este trabalho. São as seguintes palavras:

Cidadãos deveríamos ser todos. Desde o início dos tempos. Ao nascer receberíamos, junto com a certidão de nascimento, um certificado de garantia (de cidadania) que nos assegurasse todos os direitos para uma vida justa e digna nesta rápida passagem pela terra.

Certamente, ainda há muito que se fazer na implantação da idéia de cidadania no Brasil. Não somente no que tange ao meio ambiente, mas principalmente no que diz respeito à consciência de direitos que devem ser respeitados e deveres que merecem ser exercidos.

A cidadania constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme preceitua o inciso II do artigo 1º. da Constituição Federal. E é preciso ainda que essa cidadania esteja ao alcance de todos, como afirmam Novaes e Lobo. A noção de cidadão deve estar relacionada à própria dignidade da pessoa humana, posto que um indivíduo é reconhecido pelo Estado, principalmente no que tange aos seus direitos fundamentais, quando ele é cidadão.

É necessário estender o conceito de cidadania apregoado pela *lex dura lex*, restrito ao pleno gozo dos direitos civis e políticos, para que este fundamento da República Federativa do Brasil esteja ao alcance de todos, indistintamente, lembrando que todos são iguais perante a lei.

Pelas observações expostas, percebe-se que o instrumento processual constitucional da ação popular, muito embora garanta o exercício da cidadania, ainda que restrita, no país, não evolui no mesmo passo que os direitos que eventualmente possa proteger, como no caso específico da defesa do meio ambiente natural.

A experiência do Dr. Jales Guedes Coelho Mendonça nos mostra ainda que a cidadania muitas vezes é exercida com mais freqüência nos termos do artigo 6º da Lei de Ação Civil Pública, que determina que qualquer pessoa poderá provocar o Ministério Público para defender os interesses da coletividade através da ação civil pública:

(...) é o que chamamos de representação. O cidadão faz uma representação, comunica oficialmente ao Ministério Público a ocorrência de algum dano ambiental, de algum crime ambiental e o Ministério Público movimenta a máquina. Essa ocorrência de representação é muito comum (...).

Afirma ainda o promotor que normalmente não se depara com ações populares na promotoria de meio ambiente do estado de Goiás e que acredita que o principal motivo seja a atuação do Ministério Público:

A pessoa às vezes acha mais fácil representar ao Ministério Público para que ele, por sua vez, acione o Poder Judiciário, ou tome as providências extrajudiciais cabíveis, enfim, encampe a luta que o cidadão quer, do que ele próprio, contratar um advogado, e ajuizar uma ação. Até porque existe um risco, segundo a Constituição, do autor pagar as custas judiciais. Talvez essa possibilidade possa intimidar, o prejuízo do custo de que ocorre com a constituição de um advogado. E além disso há um terceiro fator, (...): a facilidade que o Ministério Público dá à comunidade de ter acesso ao seus quadros, aos seus membros, pra que eles movimentem a máquina judiciária, se for o caso.

Além disto, observa-se no cotidiano social que, infelizmente, falta educação, em vários aspectos, a maioria do povo brasileiro, refletindo-se, portanto, no desconhecimento dos direitos e garantias que são oferecidas pela Constituição Federal.



## CONCLUSÃO

Findo este trabalho, percebe-se que as considerações tecidas em muito contribuem para o esclarecimento de como se dá a tutela ambiental perante o poder judiciário, bem como noções mais abrangentes do processamento da ação popular.

A noção de ambiente foi estipulada na legislação brasileira através da Lei nº6.938/81 – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – para que o legislador, conhecendo o bem que almeja tutelar, possa conferir à sua proteção maior eficácia.

A partir de tal noção, foi traçada a evolução histórica do direito ao meio ambiente, que se mostrou importantíssima para a compreensão mais apurada da matéria, que ora se fez. Essa noção histórica de direitos inerentes a qualidade humana é imprescindível para esclarecer a razão pela qual o direito ao meio ambiente é protegido hoje como direito fundamental humano. Todavia, as simples concepções do jusnaturalismo moderno foram insuficientes para se estabelecer proteção normatizada explícita e eficaz ao meio ambiente, pois não raro constatava-se a omissão à dialética das questões ambientais que diziam respeito a toda a coletividade, comumente prevalecendo os direitos naturais de caráter individual.

Por tais razões, constatou-se que, a partir de uma transformação no pensamento ambiental em âmbito global, bem como a concepção de meio ambiente equilibrado como direito fundamental, foi que o Brasil elaborou o atual sistema legislativo ambiental.

Contudo, a legislação ambiental, especialmente em matéria constitucional, passou por diversos níveis de aprimoramento no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que, somente com a Constituição Federal de 1988 é que se efetivou a tutela ao meio ambiente. Isso porque esta apresentou importante inovação, no sentido de que conferiu aos cidadãos a atribuição de fiscalizar os atos do poder público para consolidar a proteção ao bem ambiental. Ressalta-se a influência decisiva da Convenção de Estocolmo, de 1972, no texto constitucional brasileiro vigente.

Destacam-se ainda algumas legislações que, embora infraconstitucionais e elaboradas anteriormente à promulgação da Carta de 88, foram por esta recepcionadas, ampliando o alcance das normas de proteção ambiental.

O interesse ambiental, porém, não poderia ter sido tutelado da melhor maneira se não houvesse sido definida a natureza jurídica do bem ambiental, enquadrando-se este na categoria de direitos transindividuais de espécie difuso, isto é, constituem um conjunto de interesses individuais, cujo objeto é indivisível, compartilhado por pessoas indetermináveis que estão ligadas por circunstâncias de fato conexas, uma vez que não há relação jurídica base.

A partir da definição da natureza jurídica do bem ambiental, foram delineadas as ações constitucionais previstas para a sua tutela perante o poder judiciário. Tais ações são o mandado de segurança, o habeas corpus, a ação civil pública e, destacando-se das demais por constituir objeto do presente estudo, a ação popular.

O instituto da ação popular advém do direito romano, por meio da denominada *actio popularis*, a Ação Popular é um dos remédios jurisdicionais mais antigos de que se tem notícia. Nesta concepção primária, destinava-se ao uso de qualquer pessoa do povo, como instrumento essencial para defesa de interesses da coletividade, da *res publica*. Pode-se considerar, portanto, a Ação Popular, como pioneira na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa garantia constitucional foi prevista pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 e, embora ausente na Carta Magna de 1937, esteve presente em todas as constituições brasileiras posteriores, em que pese o termo “Ação Popular” não tenha sido sempre utilizado de forma explícita.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo um instrumento processual de antiga tradição, a ação popular, demanda em que qualquer cidadão pode exercer seus direitos de cidadania na proteção de bens públicos.

Na previsão legal, esta ação é utilizada para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Fundamentada na vigente Constituição Federal, a ação popular é regulamentada juridicamente por lei própria, que rege seu cabimento, legitimidade, objeto, competência, sujeitos passivos e assistentes, procedimento, dentre demais

disposições. Trata-se da já mencionada Lei nº 4.717 / 65, conhecida como Lei de Ação Popular, que foi recepcionada pela atual Carta Magna.

A ação popular é de natureza desconstitutiva e condenatória, veiculada num processo de conhecimento. A ação popular tem ainda natureza de instituto processual constitucional, por constituir garantia fundamental do cidadão voltada para a realização do direito à proteção dos interesses da coletividade.

Seu objeto foi claramente ampliado pela Constituição Federal de 88, em seu artigo 5º, LXXIII. Em suma, é possível afirmar que o objeto da ação popular é uma situação concreta capaz de lesar o patrimônio público, o meio ambiente, ou a moralidade administrativa.

As regras de competência da ação popular são descritas no artigo 5º da Lei de Ação Popular, que se vale de três critérios especiais para sua fixação, sendo que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

A questão da legitimidade ativa na ação popular é das mais controversas, pois, de acordo com a lei, entende-se que, para ingresso em juízo, necessário fazer prova da cidadania, mediante apresentação de título eleitoral ou documento a ele correspondente. Não bastaria, afinal, a condição de brasileiro para a propositura de ação popular no Brasil, visto que é exigida igualmente a condição de eleitor conforme a Constituição Federal.

Todavia, este entendimento de cidadania apregoado pela Lei supra, é extremamente criticado sustentando os opositores estar ele desconforme com princípios da Constituição Federal de 1988, porquanto restringe demasiadamente o conceito de cidadão e, por conseqüência, o rol de legitimados para a defesa dos interesses coletivos em juízo.

Outras questões acerca da legitimidade ativa, embora não tão destacadas quanto a anteriormente suscitada, também são importantes, as quais serão a seguir mencionadas e que dizem respeito à qualificação jurídico-processual do autor popular, tais como a substituição processual e a legitimidade de menores de dezoito anos e pessoas jurídicas.

O rito ou procedimento a ser adotado na ação popular dependerá sempre do *modus* probatório selecionado pelas partes. Tramitará a ação na forma do rito ordinário quando houver pedido de produção de provas testemunhal ou pericial. Aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, o juiz saneará o feito e

designará audiência de instrução e julgamento (vide Lei de Ação Popular artigo 7º,V e Código de Processo Civil, artigo 331).

O pólo ativo na ação popular é composto por pessoa física, singular – cidadão eleitor – sendo raríssima a hipótese de litisconsórcio facultativo, originário, com outros cidadãos, embora a Lei de Ação Popular admita litisconsórcio facultativo ulterior e assistência. Também é possível a intervenção dos colegitimados.

Deverão ser citadas para a composição do pólo passivo da ação popular: pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, valendo para estas últimas o rol apregoado pelo artigo 1º da Lei de Ação Popular; os agentes públicos que de alguma forma contribuíram para o ato sindicado, ou seja, “que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado a oportunidade à lesão; os beneficiários do ato, direta ou indiretamente, agentes públicos ou não, conforme artigo 6º da Lei supra.

O pedido deverá atender à condição da ação de possibilidade jurídica do pedido.

A sentença na ação popular poderá assumir características bastante diversas, de modo que é possível falar-se na existência de alguns tipos de sentença, tais como: a que extingue a ação popular com julgamento do mérito. Seu efeito é *erga omnes*, com base no artigo 18 da Lei de Ação Popular.

No capítulo III, analisou-se mais detalhadamente a ação popular ambiental, das características singulares que regem especificamente a ação popular ambiental isto é, aquela intentada com o escopo de pleitear anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao meio ambiente.

Assim, a defesa do meio ambiente através desta ação deverá adotar procedimento divergente, qual seja o regulamentado pela Lei de Ação Civil Pública. Também divergem algumas questões de fixação de competência.

Quanto à legitimidade para a propositura da ação, embora não haja maiores divergências, admite-se uma maior amplitude desta na ação popular ambiental, de modo que o conceito de cidadão como aquele capaz de direitos políticos é considerado insuficiente para tal.

Em observação de julgados dos tribunais superiores, bem como dos tribunais dos estados brasileiros, foi possível verificar a incidência da ação popular ambiental. As ações populares que tramitam no judiciário, na maioria dos casos, versa sobre tutela do patrimônio público, sendo os julgados recorrentes nos assuntos jurídicos de

saúde pública, atos administrativos, partidos políticos, nepotismo, conflito federativo e pacto federativo, limite máximo de vereadores em câmaras municipais, número de vereadores, promoção social de políticos, uso de espaço em prédios públicos, conflito de competência no âmbito do Poder Judiciário, e descumprimento de súmula vinculante.

A ação popular, infelizmente, ainda não é instrumento utilizado com frequência pelo cidadão brasileiro na defesa dos interesses ambientais, embora a ação popular esteja sendo verdadeiramente utilizada como instrumento dos cidadãos para defender os interesses da coletividade.

É possível constatar incentivos à utilização da ação popular como instrumento de defesa dos interesses da coletividade, também verifica-se que o sistema da ação popular apresenta alguns obstáculos que não favorecem sua disseminação no poder judiciário brasileiro.

Conclui-se que o instrumento processual não está sendo utilizado pelo cidadão na salvaguarda dos bens públicos ligados ao meio ambiente natural, sendo que os motivos recorrentes são a precária educação ambiental e restrita noção de cidadania e a dependência do órgão ministerial para resolução das questões que inquietam o cidadão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AGUIAR**, Roberto Armando de. **Direito do Meio Ambiente e Participação Popular**. 2º ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

**AGRA**, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 6º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

**ANTUNES**, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12º ed. Amplamente reformulada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BAZAN, Luis Henrique Ayala. Ação popular ambiental: direito subjetivo do cidadão na tutela do meio ambiente. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1892/Acao-popular-ambiental-direito-subjetivo-do-cidadao-na-tutela-do-meio-ambiente>. Acesso: 18/05/2011, às 18:40 hs.

**BELTRÃO**, Antônio F. G. **Manual de Direito Ambiental série concursos públicos**. São Paulo: Método, 2008.

**CÂMARA**, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 16ª Ed. Ver. E atual. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

CARMO, Lisbino Geraldo Miranda do. Ação Popular como instrumento de defesa do meio ambiente pela sociedade civil em Belém. Disponível em: <http://www.lisbino.kit.net/>. Acesso em: 24/05/2011 às 21:10 hs.

**CARVALHO**, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 10º ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Del Rey, 2009.

**CHALITA**, Gabriel. **Vivendo a Filosofia**. 2ª ed. ampl. São Paulo: Atual, 2004.

**DANTAS**, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 2º ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

**DERANI**, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

**FARINHA**, Renato. **Sinopse de Direito Ambiental**. 2º ed. São Paulo: Edijur, 2007.

**FIORILLO**, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10º ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

**GUERRA**, Arthur Magno de Silva. **Controle da Administração Pública via ação popular: isenção de custas judiciais como direito fundamental no exercício direto da cidadania**. Disponível em: [http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-ARTUR%](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-ARTUR%20). Acesso em: 27/05/2011.

**ALVES**, Luís Carlos Martins Júnior. A ação popular. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/9266/a-acao-popular>. Acesso em: 14/04/2011 às 17:03 hs.

**LAKATOS**, Eva Maria; **MARCONI**, Marina de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6º ed. São Paulo: Atlas, 2005.

**LEITE**, Eduardo de Oliveira. **Monografia Jurídica**. 8º ed. rev. São Paulo: RT, 2008.

**Legislação do meio ambiente/** compilação organizada para a LTr Editora por HB Textos. – São Paulo: LTr, 1999.

**MACHADO**, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18º ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

**MAIOR**, Mariana Sotto. O direito de acção popular na constituição da república portuguesa. Disponível em: <http://www.gddc.pt/actividade-editorial/pdfs-publicacoes/7576-g.pdf>. Acesso em: 25/05/2011, às 18:58 hs.

**MANCUSO**, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular: proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente**. 4ª ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

**MAZZILLI**, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo – meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23º ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

**MILARÉ**, Édis. **Direito do Ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

**MIRANDA**, Fernando Silveira Melo Plentz. A ação popular como instrumento de defesa do meio ambiente natural. Disponível em: [http://www.facsao Roque.br/novo/publicacoes/pdfs/fernando\\_drt\\_20111.pdf](http://www.facsao Roque.br/novo/publicacoes/pdfs/fernando_drt_20111.pdf). Acesso em: 18/05/2011, às 23:09 hs.

**MIRANDA**, Robinson Nicácio de. **Direito Ambiental**. São Paulo: Rideel, 2009. (Coleção de Direito Rideel).

**NOVAES**, Carlos Eduardo; **LOBO**, César. **Cidadania para principiantes. Ática: São Paulo, 2003.**

**NUNES, Rizzato. Curso de Direito do Consumidor: com exercícios.** 5º ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

**PADILHA, Norma Sueli; NAHAS, Thereza Christina; MACHADO; Edinilson Donisete (coordenadores).** Gramática dos Direitos Fundamentais: A Constituição Federal de 1988 – 20 anos depois. **Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.**

PAULO, Vicente. Aula nº 53 de Direito Constitucional – Ação Popular. Disponível em: [http://www.vemconcursos.com/arquivos/aulas/Vicente\\_Paulo\\_e-aula\\_dirconst\\_53.pdf](http://www.vemconcursos.com/arquivos/aulas/Vicente_Paulo_e-aula_dirconst_53.pdf). Acesso em: 25/05/2011, às 17:45 hs.

PEREIRA, Clóvis Brasil. A Ação Popular Ambiental, um instrumento processual em defesa da cidadania. Disponível em: <http://www.memesjuridico.com.br/jportal/portal.jsf?post=14004>. Acesso: 18/05/2011 às 19:23 hs.

SANTOS, Ayslan Vinícius dos. Direito Ambiental nas Constituições do Brasil. Disponível em: <http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/direito-ambiental-nas-constituicoes-do-brasil-1230646.html>. Acesso em: 28/04/2011, às 09:57 hs.

SOUZA, Wilson Santos. A difusão da ação popular enquanto meio de tutela ambiental. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1764>. Acesso em: 24/05/2011, às 22:15 hs.

**VADE MECUM:** Especialmente preparado para a OAB e Concursos / organização Darlan Barroso e Marco Antônio Araújo Júnior. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. – (RT Códigos).

VIDAL, José Davi Ribeiro. Mandado de segurança coletivo. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/10678/11/Mandado-de-Seguranca-coletivo/pag1> Acesso em: 09/06/2011, às 14:53 hs.

VIEGAS, Weverson. A Evolução histórica da Ação Popular. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/4200/a-evolucao-historica-da-acao-popular>. Acesso em: 11/05/2011, às 16:20 hs.

VITAGLIANO, José Arnaldo. Ação popular características gerais e direito comparado. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2183/acao-popular-caracteristicas-gerais-e-direito-comparado>. Acesso em: 24/05/2011, às 23:12 hs.



## **ANEXOS**

## ENTREVISTA

**Entrevistado:** Dr. Jales Guedes Coelho Mendonça – Promotor de Justiça/Coordenador do CAOMA (Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente) do Ministério Público de Goiás

**1 – No artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 tem-se que: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*” Destarte, a ação popular qualifica-se como um instrumento essencial para o exercício do direito do poder constitucionalmente atribuído ao povo, bem como da cidadania. É um meio através do qual qualquer cidadão pode exigir da Administração Pública a interrupção de atos lesivos aos diversos interesses coletivos. Qual a importância desse instrumento?**

*Resposta: Na realidade, a ação popular foi guindada ao ordenamento jurídico não pela Constituição; foi uma lei ordinária dos anos sessenta, salvo engano, exatamente sessenta e cinco, que trouxe essa previsão inovadora de o cidadão poder manejar o instrumento jurídico adequado para garantir a tutela de interesses que não seriam só dele, mas da sociedade em geral. Eu acho isso um avanço muito grande para o Brasil porque muda o paradigma processual brasileiro, que é muito arraigado ao direito privado, aos interesses pessoais de cada um. Então, eu vejo isso com muito bons olhos.*

**2 – A população brasileira tem consciência desse instrumento que é posto à disposição dos cidadãos?**

*Resposta: É claro que envolve uma questão que demanda em tempo porque a conscientização é um instrumento que demanda uma cumulação de tempo. É uma evolução que não ocorre do dia para a noite. E nós temos percebido que a educação ambiental do povo brasileiro tem se propagado, tem evoluído muito. Talvez não com a velocidade com que as pessoas conscientizadas hoje queriam, mas de fato ela tem aumentado, tanto que as empresas no Brasil têm percebido isso e hoje o marketing acopla a questão ecológica à mídia, que as empresas veiculam aos meios de comunicação.*

**3 –Conforme disposto na Lei de Ação Popular, a propositura desta é de legitimidade do cidadão. De acordo com a jurisprudência, é considerado cidadão aquele que se encontra em pleno gozo de seus direitos civis e políticos, de modo que, por ocasião da propositura da ação popular, o cidadão deve provar quitação com a Justiça Eleitoral. Caso esteja com seus direitos políticos suspensos não poderá propor a referida ação. Essa restrição do conceito de cidadão para compor o pólo ativo da ação popular interfere no disposto pela Constituição Federal de que todo o poder emana do povo? Isso não seria uma restrição maléfica à legitimação da ação popular?**

*Resposta: Data máxima vênia eu não entendo dessa forma porque o cidadão é aquele que tem os seus direitos políticos passivos, aquele que pode votar. Direitos políticos ativos é para aqueles que podem ser votados. Então hoje, no Brasil, qualquer pessoa com dezesseis anos pode conseguir o título e, por conseqüência, com dezesseis anos a pessoa poderia ajuizar uma ação popular. Com dezesseis anos a pessoa já é relativamente capaz dos seus atos civis, segundo o Código Civil. Eu não vejo como restrição de forma nenhuma, até porque, se assim o fosse, se assim nós o interpretássemos, chegaríamos à conclusão de que uma criança, um adolescente, poderia ajuizar uma ação desse quilate, que é uma ação muito importante, que envolve até um preparo, um amadurecimento. Então eu não vejo nesse sentido, ao contrário, eu vejo como um alargamento que o Estado dá ao cidadão de participar dos negócios públicos e não como uma restrição.*

**4 – A Constituição Federal de 1988, além de recepcionar a Lei de Ação Popular, também propôs uma abrangência ao seu objeto, trazendo a possibilidade de se propor ação popular para defesa dos interesses ambientais. Do ponto de vista prático, percebe-se que quase não existem ações populares ambientais. Baseando-se em sua experiência profissional, qual seria o motivo para essa ocorrência?**

*Resposta: A gente não se depara muito com ações populares, acho que principalmente, talvez o motivo, e eu não fiz uma pesquisa científica sobre isso, é mais uma interpretação empírica que eu faço, talvez pela atuação do Ministério Público. A pessoa às vezes acha mais fácil representar ao Ministério Público para que ele, por sua vez, acione o Poder Judiciário, ou tome as providências extra*

*judiciais cabíveis, enfim, encampe a luta que o cidadão quer, do que ele próprio, contratar um advogado, e ajuizar uma ação. Até porque existe um risco, segundo a Constituição, do autor pagar as custas judiciais. Talvez essa possibilidade possa intimidar, o prejuízo do custo de que ocorre com a constituição de um advogado. E além disso há um terceiro fator, além desses dois que já mencionei: a facilidade que o Ministério Público dá à comunidade de ter acesso ao seus quadros, aos seus membros, pra que eles movimentem a máquina judiciária, se for o caso.*

*Tem até uma pesquisa, salvo engano da CONAMP, que fala que para a tutela dos interesses coletivos, sejam eles meio ambiente, infância e juventude, saúde, educação, patrimônio público, noventa e nove por cento são ações civis públicas do Ministério Público. Uma ação civil pública de outro legitimado, porque o Ministério Público não tem exclusividade na ação civil pública, são pequenas e quase não existem. Elas existem mas são apenas ações que são movimentadas residualmente. O grande número delas são realmente intentadas pelo Ministério Público.*

**5 – O Ministério Público é um dos titulares da ação civil pública, instrumento que se assemelha à ação popular na defesa dos interesses coletivos em juízo. É possível vislumbrar, na prática, uma participação do cidadão nas ações civis públicas ambientais?**

*Isso já é regular, é o que chamamos de representação. O cidadão faz uma representação, comunica oficialmente ao Ministério Público a ocorrência de algum dano ambiental, de algum crime ambiental e o Ministério Público movimenta a máquina. Essa ocorrência de representação é muito comum, essa sim.*

**6 – Qual a sua opinião sobre a reforma do Código Florestal?**

*Resposta: É uma opinião do Ministério Público Brasileiro, da CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), que é a associação de membros do Ministério Público; a ABRAMPA (Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente), que é a associação dos membros do Ministério Público que atuam na área de meio ambiente; o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça do Brasil, esses três organismos que congregam os representantes do Ministério Público do Brasil já firmaram o entendimento de que a alteração do Código Florestal com a edição do terceiro Código é um retrocesso muito grande na legislação*

*brasileira ambiental. O primeiro Código Florestal é de 34, o segundo de 65, que está em vigência, e eles querem aprovar o terceiro. O Código Florestal é o fundamento maior da legislação ambiental, porque a legislação ambiental é fragmentada, então tem a Lei de Fauna, tem a Lei de Clima, a Lei da Flora que é a lei das florestas, então ela não está agregada num conjunto normativo, em uma lei só. E dessas leis ambientais, a mais importante, a pedra angular, é o Código Florestal, porque ele traz dois institutos jurídicos que são verdadeiros subsídios da área de meio ambiente, que são a reserva florestal legal e as APPs. E com essa alteração existe um desmonte da reserva legal porque nas propriedades de quatro módulos fiscais que podem chegar até quatrocentos e quarenta hectares, não se exigirá a recomposição da reserva legal, existirá uma consolidação, um congelamento da situação atual. E no tocante á APP, eles trazem um conceito de área rural consolidada, que é um conceito criado pela resolução do CONAMA, mas totalmente dissonante, pois área urbana consolidada é uma coisa, área rural consolidada é outra, e eles querem trazer isso pro Código Florestal de tal modo que consolide as plantações, as intervenções que já existem em APPs, o que causará uma devastação, uma consolidação ruim da devastação do passado, e um incremento, sem dúvida, ruim para o futuro. O Popular divulgou uma matéria agora no domingo em que quase metade da APP do Rio Araguaia, num território goiano, e o s goianos têm um sentimento de amor muito grande pelo Araguaia, a APP está devastada. Então imagine só, um rio que tem um sentimento em uma situação dessa. Imagine com a consolidação disso. Eu acho, por isso, rapidamente, claro, o Ministério Público e eu, particularmente, entendo que essa legislação não vem para proteger o meio ambiente, na verdade é uma legislação anti florestal.*