

**CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO JOSÉ
CURSO DE DIREITO**

**MATHEUS JACKSON DE ALMEIDA CARDOZO
DANIELA VIDAL WILLIS FERNANDEZ**

**AÇÃO POPULAR: UM INSTRUMENTO JURÍDICO DE COMBATE A
ATOS LESIVOS COMISSIVOS E OMISSIVOS PRATICADOS CONTRA O
MEIO AMBIENTE**

Rio de Janeiro

2019

AÇÃO POPULAR: UM INSTRUMENTO JURÍDICO DE COMBATE A ATOS LESIVOS COMISSIVOS E OMISSIVOS PRATICADOS CONTRA O MEIO AMBIENTE

ACTIO POPULARIS: A LEGAL INSTRUMENT FOR COMBATING COMMISSION AND OMISSIVE LESIVES ACTS PRACTICED AGAINST THE ENVIRONMENT

Matheus Jackson de Almeida Cardozo

Graduando em Direito pelo Centro Universitário São José (UniSãoJosé)

Daniela Vidal Willis Fernandez

Mestre em Direito Econômico e da Regulação pela Universidade Cândido Mendes (UCAM)

RESUMO

O presente artigo possui por escopo a análise da Ação Popular enquanto instrumento jurídico de combate a atos lesivos praticados contra o meio ambiente, através da pesquisa legislativa, da doutrina e da jurisprudência brasileira. Em síntese, a Constituição Federal trouxe o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao mesmo tempo em que estabeleceu a ação popular como um verdadeiro remédio constitucional destinado à anulação de atos lesivos omissivos e comissivos ao meio ambiente. Prosseguindo, tanto a doutrina, como a jurisprudência, vêm conferindo ao instituto da ação popular uma interpretação que lhe permita a mais ampla proteção dos direitos relacionados ao patrimônio ambiental pátrio. Portanto, o estudo da Ação Popular Ambiental é de grande importância na medida em que ela é um importante instrumento jurídico disponível ao cidadão brasileiro que pode ser utilizado para a concreção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitucionalmente garantido.

Palavras-chave: constituição federal, ação popular e meio ambiente.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze Popular Action as a legal instrument to combat harmful acts committed against the environment, through legislative research, doctrine and brazilian jurisprudence. In summary, the Federal Constitution brought the right of the community to the ecologically balanced environment while establishing popular action as a true constitutional remedy for the annulment of omissive and commissive acts to the environment. Continuing, both doctrine and jurisprudence, have given the institute of popular action an interpretation that allows it the broadest protection of the rights related to the national environmental heritage. Therefore, the study of environmental popular action is of great importance as it is an important legal instrument available to the brazilian citizen that can be used for the realization of the constitutionally guaranteed right to the ecologically balanced environment.

Key-words: federal constitution, popular action and environment.

INTRODUÇÃO:

O presente artigo possui como objeto de estudo a análise da Ação Popular enquanto instrumento jurídico de combate a atos lesivos praticados contra o meio ambiente.

A problemática do presente estudo é compreender a possibilidade e o modo pelo qual a Ação Popular pode incidir como um verdadeiro instrumento em defesa do meio ambiente nos casos de atos contra ele praticados.

O objetivo geral é analisar como a Ação Popular pode ser utilizada na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal brasileira).

Os objetivos específicos são conceituar a Ação Popular; apresentar brevemente o desenvolvimento histórico da Ação Popular no mundo e no Brasil; estabelecer uma diferenciação entre Ação Popular e Ação Civil Pública; apresentar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob a sistemática constitucional; conceituar a Ação Popular Ambiental; dissertar sobre os aspectos básicos da Ação Popular Ambiental; demonstrar, através de casos concretos, a efetividade da Ação Popular Ambiental no combate aos atos lesivos comissivos e omissivos perpetrados contra o meio ambiente; demonstrar a importância da Ação Popular para a proteção do meio ambiente;

A metodologia utilizada na presente pesquisa consiste na pesquisa bibliográfica/doutrinária sobre a temática abordada, seja por meio de obras literárias, ou de artigos científicos, especialmente mediante análise de dissertações de Mestrado e teses de Doutorado que abordem o tema.

Além disso, haverá a pesquisa legislativa acerca das principais normas do ordenamento jurídico que tratam do Meio Ambiente e da Ação Popular, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 4.717/65 (Lei de Ação Popular).

Por fim, de maneira geral, utilizar-se-á a pesquisa de jurisprudência nos Tribunais Estaduais, nos Tribunais Regionais Federais, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal para entender como os referidos órgãos compreendem a matéria discutida.

Acredita-se que a Ação Popular seja um dos instrumentos possíveis e mais eficazes para coibir os atos lesivos comissivos e omissivos com relação ao meio ambiente.

Assim, crê-se que, após o advento da Carta Magna de 1988, a doutrina e a jurisprudência pátrias vêm interpretando o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e a Lei de Ação Popular (Lei Federal 4.717/65), sob a ótica do art. 225 da Lei Fundamental, para dar à Ação Popular uma

interpretação cada vez mais eficaz em matéria de defesa ambiental e, por conseguinte, uma posição de vanguarda e eficiência na concreção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Cabe ressaltar ainda que o presente trabalho se justifica na atual conjuntura ambiental brasileira, tendo em vista que muitos dos problemas ambientais brasileiros poderiam ser evitados caso o cidadão brasileiro compreendesse que possui em mãos um mecanismo de grande importância na tutela do meio ambiente, que é a Ação Popular.

Portanto, o presente trabalho se justifica na necessidade de que a sociedade brasileira compreenda e passe a utilizar a Ação Popular como efetivo instrumento de proteção ao meio ambiente nas hipóteses de atos lesivos comissivos ou omissivos contra ele praticados, de modo a se obter a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitucionalmente previsto.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O estudo da Ação Popular e sua relação com a defesa do meio ambiente comporta uma série de conceituações e dissertações teóricas sobre o tema.

A Constituição Federal de 1988 contribuiu grandemente com a definição da Ação Popular e sua utilização como instrumento jurídico para coibir atos lesivos ao patrimônio público.

Note-se o teor do dispositivo constitucional:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos 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 a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de 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 sucumbência¹.

Da leitura acima, observa-se que o advento da Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço no controle da coisa pública brasileira ao ampliar as hipóteses de cabimento da

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20/08/2019

ação popular, notadamente em relação à moralidade administrativa, o patrimônio histórico e cultura e, finalmente, o meio ambiente².

O professor Pedro Lenza ensina que a Ação Popular é um importante instrumento da democracia direta e da participação do cidadão na política:

“A ação popular, corroborando o preceituado no art. 1º, parágrafo único, da CF/88, constitui importante instrumento de democracia direta e participação política. Busca-se a proteção da *res publica*, ou, utilizando uma nomenclatura mais atualizada, tem por escopo a proteção dos interesses difusos”³.

Tamyres Tavares de Lucena sintetiza que a ação popular tem por objeto a concretização de um direito transindividual, isto é, um direito da coletividade:

“Identifica-se uma espécie de ação popular quando a lei confere a um sujeito singular (cidadão, interessado, “qualquer do povo” etc.) o poder de vindicar a concretização de um direito transindividual, ou seja, um direito que não pertença exclusivamente àquele que postula, mas a toda uma coletividade”⁴.

Portanto, a Ação Popular é, resumidamente, um importante instrumento jurídico de participação política e democrática que o cidadão brasileiro possui em mãos, destinado à combater atos lesivos comissivos/omissivos aos direitos transindividuais, dentre os quais, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Acerca da definição legal do meio ambiente, forçoso é se reportar ao conteúdo da Lei Federal 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente:

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

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas⁵;

Ocorre que somente com a Constituição Federal de 1988 é que o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado a nível constitucional como um legítimo e verdadeiro direito fundamental:

² LUCENA, T. T. de. Ação popular: uma análise sob os novos prismas do direito público e do processo coletivo. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015. 155 f. Acesso em 03/10/2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17048>. pp.41

³ LENZA, P. Direito Constitucional Esquemático. 19ª Ed. Rev. Atual e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. pp.1261.

⁴ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.46

⁵ BRASIL. Lei Federal 6.938/81. Brasília, 31 de agosto de 1981. Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em 20/08/2019.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações⁶.

O Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Álvaro Luis Valery Mirra, trata o meio ambiente como um bem imaterial a todos pertencente:

“O meio ambiente é um (bem imaterial) que pertence ao povo, à coletividade, entendida como agrupamento natural não dotado de personalidade jurídica, ao Poder Público estando confiada tão somente a sua guarda e gestão. Sob essa ótica, trata-se de um bem que pertence indivisivelmente a todos os indivíduos da coletividade, não passível de disposição ou apropriação individual ou exclusiva.”⁷

O mesmo autor sugere o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de natureza difusa, isto é, um bem que pertence a um número indeterminado de pessoas, muitas vezes sem qualquer relação jurídica entre si, mas que são atingidas diretamente ou indiretamente pela proteção ou lesão do bem jurídico tutelado⁸.

Prosseguindo, o autor ainda conclui que “o Poder Público não tem atribuição privativa na gestão da qualidade ambiental”, demonstrando a “indispensabilidade da participação pública na defesa do meio ambiente”⁹.

Por fim, Édis Milaré ensina que a Constituição Federal de 1988, através da cidadania e da participação popular, instrumentalizou a Ação Popular como legítimo instrumento de tutela do meio ambiente.

Leia-se:

“O Constituinte Federal não fez ouvidos de mercador ao reclamo, dando largos passos no ordenamento jurídico brasileiro para a instrumentalização da tutela jurisdicional do meio ambiente. Assim, prescreveu, como mecanismos capazes de assegurar à cidadania a defesa judicial do meio ambiente, os seguintes remédios:

[...]

(iii) ação popular constitucional (art. 5º, LXXIII)

[...]

A sociedade brasileira aprendeu, finalmente, não só a reclamar e a participar como também cobrar, a exigir, e a participar, por meio do [...] ordenamento jurídico – Constituição e leis –, da justiça e da mobilização popular”¹⁰.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20/08/2019

⁷ MIRRA, A.L.V.. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro. 2010. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-06102010-151738. Acesso em: 20/08/2019. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/pt-br.php> >

⁸ *Ibidem*. pp. 96

⁹ MIRRA, A.L.V. op. cit. pp. 51

¹⁰ MILARÉ, E. Direito do Ambiente. 10. ed. ver. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. pp. 219

Assim, resumidamente, o meio ambiente pode ser entendido como um bem imaterial e indisponível, de natureza difusa, essencial à sadia qualidade de vida pertencente a toda coletividade, que deve, em conjunto com o Poder Público, defende-lo e preservá-lo.

Nesse contexto, evidentemente não se limitando apenas as conceituações acima expostas, a Constituição Federal destinou a Ação Popular como um verdadeiro instrumento de proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

DA AÇÃO POPULAR

1. Breve Análise do Contexto Histórico

Na Roma Antiga, a *actio* privada era definida como uma “classe de ação outorgada a particulares para defesa de direitos subjetivos ou situações de fato”¹¹, a qual somente poderia ser intentada pela pessoa lesada. A outro giro, a *actio* popular era uma categoria especial de ação, a qual “poderia ser atribuída a qualquer cidadão, para proteção de interesses não meramente particulares, mas públicos”¹².

O Digesto possuía um título inteiramente dedicado ao estudo das *popularibus actionibus* (título XXIII, Livro 47). Nele, segundo os ensinamentos dos jurisconsultos Paulo e Ulpiano, “as ações populares são definidas como aquelas que amparam direito próprio do povo (*Eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur*)”¹³.

Além disso, o Digesto (47.23), em suas disposições gerais, não trazia à possibilidade de se intentar ação popular contra a própria Roma e era exercida sempre em face de um sujeito particular (indivíduo)¹⁴.

Portanto, a *actio* popular romana resguardava interesses comuns (natureza transindividual), seu exercício era conferido a qualquer cidadão (membro da organização política romana) e de modo algum poderia servir para sujeitar o poder soberano de Roma a eventuais medidas legais¹⁵.

No período Medieval, com a mudança nas formas de poder e organização político-social, que ocasionaram o desestímulo do exercício de direitos tidos como público, o interesse

¹¹ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.22

¹² *Ibidem*

¹³ *Ibidem*

¹⁴ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.26

¹⁵ *Ibidem*

pela Ação Popular declinou. Apesar disto, algumas Repúblicas e também alguns Reinos Mediterrâneos previam a ação popular em seus Estatutos e a aplicavam suas jurisdições¹⁶.

Na Contemporaneidade, especificamente no dia 30 de março de 1836, a Ação Popular retornou ao ordenamento jurídico de um Estado Moderno, através da Lei Comunal da Bélgica. Posteriormente, França, Espanha e Itália também inseriram a Ação Popular em seus ordenamentos jurídicos para fins específicos, tais como o controle de eleições e uso criminal¹⁷.

2. A Ação Popular no Brasil

2.1. Evolução Histórica da Ação Popular no Direito Brasileiro

A análise histórica da Ação Popular no Direito brasileiro deve ter por base o estudo das seguintes fases históricas: o Período Colonial, Imperial e Republicano.

No período colonial, as Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e Ordenações Filipinas (1603) foram a base de todo Direito até então vigente¹⁸.

Essas Ordenações Reais não previam diretamente a utilização da Ação Popular. No entanto, os praxistas à época entendiam que era possível a utilização da Ações Populares derivadas do Direito Romano na América Portuguesa (atual Brasil), tendo em vista que este era a principal fonte subsidiária do Direito até então vigente¹⁹.

No período Imperial, a Constituição do Império do Brasil de 1824 trouxe a possibilidade da utilização da Ação Popular “contra juízes de direito e oficiais de justiça, nas hipóteses de suborno, peita, peculato ou concussão, podendo ser intentada dentro de ano e dia, pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo”²⁰.

No início do Período Republicano, o prestígio da Ação Popular declinou. Nesse contexto, impende destacar que no texto da Constituição brasileira de 1891 não há quaisquer referências a essa modalidade de ação.

Por sua vez, o Código Civil de 1916 também não parece ter prestigiado a utilização das Ações Populares, tendo em vista que seu art.76 restringiu em grande parte as hipóteses de

¹⁶ TELLES, D.S. Tutela Coletiva e Interesses Metaindividuais. 2008. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2008. Acesso em 04/10/2019. Disponível em: < <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1249> >. pp.22

¹⁷ *Ibidem*. pp. 23

¹⁸ WOLKMER. A.C. História do Direito no Brasil. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. pp. 59

¹⁹ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.33/34

²⁰ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.35

legitimidade processual ativa²¹. Tal conclusão foi confirmada por Clóvis Beviláqua, o condutor do projeto do Código de 1916, em comentário ao texto normativo²².

A Ação Popular retornou ao texto da Constituição brasileira de 1934, em seu art. 113, Inciso 38, ocasião na qual ela foi conceituada como um instituto processual único, isto é, um pouco mais independente e diverso da abordagem das clássicas Ações Populares Romanas²³.

Com o advento da Constituição brasileira de 1937, a Ação Popular foi suprimida do texto constitucional. Não obstante, o Código de Processo Civil de 1939, em seu art. 670, ainda recepcionou uma hipótese de aplicação de Ação Popular, qual seja a dissolução da sociedade civil, com personalidade jurídica, que promover atividade ilícita ou imoral²⁴.

A Constituição brasileira de 1946 trouxe novamente a Ação Popular em seu texto e ampliou a sua abrangência ao incluir a possibilidade de intentá-la contra os entes da Administração Indireta²⁵.

Em 1965, foi promulgada a Lei de Ação Popular (Lei Federal 4.717/65), que foi recepcionada pela Constituição Federal vigente e vigora até os dias atuais.

A Constituição brasileira de 1967 também incluiu a Ação Popular em seu bojo. Apesar disto, o texto constitucional não discriminou os entes sujeitos a tal controle judicial, limitando-se a falar em “entidades públicas”.

Com o advento da Constituição brasileira de 1988, a Ação Popular assumiu posição de vanguarda no controle da coisa pública brasileira, na medida em que o texto constitucional ampliou o seu objeto e as entidades públicas sujeitas ao seu controle judicial.

2.2 A Ação Popular na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 positivou a Ação Popular no interior do art. 5º, ou seja, dentro do rol de direitos e garantias fundamentais dos brasileiros.

Confira-se o teor do texto constitucional:

²¹ O art. 76 do Código Civil de 1916 estabelecia que “Para propor, ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico, ou moral”. Também definia que “O interesse moral só autoriza a ação quando toque diretamente ao autor, ou á sua família”. (BRASIL. CÓDIGO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Rio de Janeiro, 1º de Janeiro de 1916. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em 10/10/2019).

²² LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.36

²³ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.38

²⁴ TELLES, D.S. op. cit. pp. 24.

²⁵ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.39/40

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos 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 a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de 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 sucumbência²⁶.

A Lei Fundamental de 1988 conceituou a Ação Popular como àquela que se destina a anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe²⁷, à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico e cultural e, finalmente, e ao meio ambiente.

Nesse contexto, nota-se que o constituinte originário procurou incrementar o conceito de Ação Popular trazido pela Lei 4.717/65 e atualizá-lo de acordo com os novos parâmetros do direito coletivo brasileiro, conferindo-lhe uma ampliação de seu alcance e da sua efetividade.

Sobre o tema, confira-se comentário de Tamyres Tavares de Lucena:

“A Constituição de 1988, distinta pela feição analítica e ampla consagração de direitos e garantias, dispôs sobre a ação popular de forma minuciosa, trazendo para o plano constitucional diversos novos elementos, que denotam um maior amadurecimento do controle da coisa pública no direito brasileiro. De acordo com o art. 5º, LXXIII, os entes sujeitos ao controle por essa ação seriam não apenas os que ostentam natureza pública, mas qualquer entidade de que o Estado participe. Demais disso, os interesses públicos protegidos vão além da defesa do erário, abarcando a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Essa ampliação do objeto da ação popular, em especial, aproxima mais o parâmetro constitucional da lei que visa a regulamentá-lo, qual seja, a Lei nº 4.717/65, bem como o atualiza de acordo com as inovações trazidas à tutela do direito coletivo, notadamente pela Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/85), entre outras”²⁸.

Desta forma, tem-se que a ação popular é um legítimo remédio constitucional brasileiro inserido no rol de direitos e garantias fundamentais que visa a tutelar bens jurídicos de extremo relevo²⁹, constituindo-se em uma demanda de natureza jurídica constitucional e em direito público subjetivo fundamental do cidadão brasileiro³⁰.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12/10/2019

²⁷ “entendam-se entidades da administração direta, indireta, incluindo portanto as entidades paraestatais, como as empresas públicas, sociedades de economia mista..., bem como toda pessoa jurídica subvencionada com dinheiro público”. (LENZA, P. op. cit., pp.1261/1262).

²⁸ LUCENA, T. T. de. op. cit. pp.41

²⁹ LENZA, P. op. cit. pp.1239/1240

³⁰ LIMA, A.C.V.S. Ação popular como instrumento da cidadania. 2019. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22549>>. Acesso em 14/10/2019. pp. 54

A Constituição Federal também definiu que somente o cidadão possui legitimidade ativa para intentar a Ação Popular³¹. Além disso, o texto constitucional estabeleceu que a Ação Popular se presta à anulação de atos lesivos aos bens jurídicos tutelados. Desta forma, tem-se que a lesividade é verdadeiro requisito para a propositura da Ação Popular.

Pedro Lenza ainda destaca que “por lesividade deve-se entender, também, ilegalidade”³². Corroborando essa tese, impende ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura a lesividade necessária à propositura da ação popular³³.

2.3 A Ação Popular e Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública, embora também seja ação de caráter coletivo que pode ser intentada para tutela do meio ambiente, possui algumas dissemelhanças em relação à Ação Popular.

Primeiramente, nota-se que a Ação Popular como já apontado, é tema da Lei Federal 4.717/65, enquanto a Ação Civil Pública é tratada na Lei Federal 7.347/85.

A Ação Civil Pública é verdadeira ação de responsabilidade civil pelos danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, interesses difusos ou coletivos, infração da ordem econômica, ordem urbanística, honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e patrimônio público e social, nos termos do art. 1º da Lei Federal 7.347/85.

Já a Ação Popular destina-se precipuamente a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas descritas no art. 1º da Lei Federal 4.717/65.

Além disso, são legitimados para a propositura da Ação Civil Pública o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, entidades da Administração Indireta e associações constituídas há pelo menos 1 (um) ano, observadas suas finalidades institucionais, nos termos do art. 5º da Lei 7.347/85.

Por outro lado, na Ação Popular, a legitimidade ativa pertence exclusivamente ao cidadão brasileiro, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

³¹ Essa questão será melhor deduzida no capítulo seguinte, referente aos aspectos da Ação Popular Ambiental.

³² LENZA, P. op. cit. pp.1262

³³ STF, 1ª Turma, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 745203, Rel. Ministro Roberto Barroso, Dje 06/08/2015. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2666058>> Acesso em: 24/11/2019.

Por fim, na Ação Civil Pública o pronunciamento judicial possui caráter preponderantemente condenatório, seja em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, nos termos do art. 3º da Lei Federal 7.347/85. A outro giro, na Ação Popular, como já visto, o pronunciamento judicial possui caráter preponderantemente desconstitutivo e, subsidiariamente, condenatório em perdas e danos. Em regra, a jurisprudência não entende ser possível, em sede de Ação Popular, a condenação em obrigações de fazer e não fazer³⁴.

MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3. O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na Constituição Federal de 1988

É bem verdade que a Constituição Federal de 1988 se estabelece como um marco da proteção ambiental brasileira ao positivizar em seu art. 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações³⁵.

Nesse sentido, Édis Milaré explicitou que “a Constituição Federal de 1988 pode muito bem ser denominada “verde”, tal o destaque (em boa hora) que dá a proteção do meio ambiente”³⁶.

O ilustre autor sintetiza o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem indisponível, de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e de titularidade não só dos cidadãos do País, mas também daqueles que ainda não existem (futuras gerações)³⁷.

Nesse contexto, a Lei Maior impôs ao Poder Público e à Coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente de maneira holística.

Em resumo, conclui-se que o constituinte originário alçou a proteção ambiental como um verdadeiro paradigma a ser observado pela coletividade e pelos Poderes da República.

³⁴ TJDF, 6ª Turma Cível, AC 0710509-30.2017.8.07.0018, Relator Esdras Neves, Dje 10/05/2018. Disponível em <<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=0b34fb9284ea70b050905a19083e7e19ccef146623d632a>>. Acesso em: 24/11/2019.

³⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20/08/2019

³⁶ MILARÉ, E. Op. cit. pp.170.

³⁷ MILARÉ, E. Op. cit. pp. 175/176

DA AÇÃO POPULAR E O MEIO AMBIENTE

4. A Ação Popular na Tutela do Meio Ambiente - Ação Popular Ambiental

4.1 Conceito

Em síntese, a Ação Popular Ambiental se apresenta como a espécie de Ação Popular aplicada à tutela do meio ambiente, isto é, que vise à anulação de atos lesivos comissivos e omissivos ao patrimônio ambiental nacional.

Essa denominação é encontrada tanto na doutrina, como na jurisprudência brasileira.

4.2 Aspectos

O presente artigo analisará brevemente os seguintes aspectos da Ação Popular Ambiental: objeto, finalidade, legitimidades ativa e passiva, competência, tramitação processual e efeitos da sentença.

As características da Ação Popular Ambiental se assemelham às características das Ações Populares em geral e colhem-se da Constituição Federal e da Lei Federal 4.717/65.

4.2.1 Objeto

De uma forma genérica, o objeto da Ação Popular Ambiental são os atos lesivos ao patrimônio ambiental brasileiro.

O art. 1º da Lei 4.717/65 traz o rol de entidades cujo patrimônio ambiental está sujeito à proteção via Ação Popular³⁸.

Deve-se ter em conta que tais atos devem ser entendidos na sua concepção ampla, isto é, abrangendo as leis, portarias, resoluções, entre outros atos que de maneira concreta lesionem o patrimônio público³⁹.

³⁸ “atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), 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 cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de 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” (BRASIL. Lei Federal 4.717/65. Brasília, 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em 14/10/2019)

³⁹ LIMA, A.C.V.S. op. cit. pp. 68.

Por fim, é de ressaltar que os atos lesivos podem ser tanto comissivos (manifestos pelo agir), como omissivos (manifestos pela omissão do agente público quando este tinha a obrigação legal de agir).

4.2.2 Finalidade

A Ação Popular Ambiental, tal como a Ação Popular genérica, pode ter as seguintes finalidades: preventiva, repressiva, corretiva e supletiva.

Entende-se de caráter preventivo àquela que possui por finalidade prevenir o dano ao patrimônio público ambiental, impedindo que o ato lesivo ocorra.

Embora não esteja expressamente inserida na Lei 4.717/65, tanto doutrina, como jurisprudência, entendem que é possível a sua propositura⁴⁰.

Nesse sentido, confira-se excerto de precedente do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF):

“Com efeito, a Ação Popular, como regulada pela Lei n° 4.717, de 29.06.1965, visa à declaração de nulidade ou à anulação de atos administrativos, quando lesivos ao patrimônio público, como dispõem seus artigos 1º, 2º e 4º. Mas não é preciso esperar que os atos lesivos ocorram e produzam todos os efeitos, para que, só então, ela seja proposta”⁴².

Entende-se de caráter repressivo (regressivo) àquela que é utilizada para desconstituir o ato lesivo ao patrimônio ambiental que já foi praticado.

Entende-se de caráter corretivo àquela proposta em face de ato lesivo ambiental que se prolonga há algum tempo. Nesse caso, a ação “não visa apenas anular tal ato, mas também corrigir os atos que estejam sendo praticados de forma ilegal⁴³”.

Por fim, entende-se de caráter supletivo àquela utilizada na hipótese de omissão da Administração Pública, quando esta estava obrigada a praticar determinado ato. Nesse caso, “pode-se ajuizar a ação popular com a finalidade de obrigar a Administração Pública a praticar o ato que deveria e ainda não o fez”⁴⁴.

4.2.3. Legitimidade Ativa e Passiva

⁴⁰ LIMA, A.C.V.S. op. cit. pp. 68.

⁴¹ STF, Pleno, Questão De Ordem na Ação Originária Ao 506 Qo, Relator Min. Sydney Sanche . Brasília, 06 de maio de 1998. DJ 04/12/1887 PP-00010 VOL-01934-01 PP-00022. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=1042>> . Acesso em: 24/11/2019.

⁴² *Ibidem*

⁴³ LIMA, A.C.V.S. op. cit. pp. 68.

⁴⁴ *Ibidem*

A Constituição federal e a Lei 4717/65 conferem ao cidadão brasileiro a legitimidade ativa da Ação Popular Ambiental.

Pedro Lenza destaca que cidadão é o “brasileiro nato ou naturalizado, desde que esteja no pleno gozo dos seus direitos políticos, provada tal situação (e como requisito da inicial) pelo título de eleitor, ou documento que a ele corresponda (Art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65)”⁴⁵.

Desta forma, estrangeiros, apátridas e brasileiros que estejam com os seus direitos políticos suspensos, nos termos do art. 15 da Constituição Federal, não são legitimados à propositura da referida Ação⁴⁶. Igualmente, as pessoas jurídicas não podem propor Ação Popular, na forma da Súmula 365 do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴⁷.

Portanto, somente o cidadão brasileiro é legitimado à propositura da Ação Popular.

Cabe destacar que qualquer cidadão pode se habilitar como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular, na forma do art. 6º, § 5º, da Lei 4.717/65.

Além disso, nos termos do art. 6º, § 4º, da Lei 4.717/65, o Ministério Público deverá acompanhar o andamento da Ação Popular, sendo-lhe permitido apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem. A Lei ainda veda ao Ministério Público, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

Por fim, é de ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro não conferiu capacidade postulatória ao cidadão que deseje propor Ação Popular Ambiental. Assim, é necessária a constituição de advogado, salvo a hipótese em que o advogado seja o próprio autor da referida Ação.

A outro giro, o art. 6º da Lei 4.717/65 traz o rol de indivíduos e entidades que estão sujeitas ao polo passivo da Ação Popular Ambiental.

“Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”⁴⁸.

⁴⁵ LENZA, P. op. cit. pp.1262

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ Súmula 365 do Supremo Tribunal Federal: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2667>>. Acesso em 24/11/2019.

⁴⁸ BRASIL. Lei Federal 4.717/65. Brasília, 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em 14/10/2019.

Da leitura acima, entende-se que são legitimados passivos à Ação Popular Ambiental o rol de pessoas e entidades descritas no art. 1º da Lei 4.717/65, os gestores que tiverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato lesivo impugnado, os gestores que, omissos, tiverem dado oportunidade à lesão e os que se beneficiaram diretamente do ato lesivo praticado.

4.2.4 Competência

O art. 5º da Lei 4.717/65 estabelece que a competência para o processamento e julgamento da Ação Popular Ambiental se dará consoante a origem do ato impugnado:

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la 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 Município⁴⁹.

Portanto, em resumo, caso a Ação Popular Ambiental seja proposta em face de ato que emanado pela União ou entidade federal, será competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109 da Constituição Federal. Se for proposta em face de ato emanado por Estado, Município ou entidades correlatas, será competente o Tribunal de Justiça daquele Estado, observada a organização judiciária estadual.

4.2.5 Tramitação Processual

O trâmite processual da Ação Popular Ambiental obedecerá ao procedimento ordinário do Código de Processo Civil, ressalvadas as normas modificativas trazidas pelo art. 7º da Lei Federal 4.717/65.

4.2.6 Efeitos da Sentença

De maneira geral, o Dr. Nagib Slaibi Filho destaca que “na ação popular admitem-se as pretensões, embora a segunda seja acessória da primeira: 1) a desconstituição do ato estatal lesivo e ilegal e 2) a condenação dos responsáveis e beneficiários à indenização”⁵⁰.

⁴⁹ *Ibidem*

⁵⁰ FILHO, N.S. Ação Popular. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, v.6 n. 22 – 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista22/revista22_105.pdf>. Pp. 108 Acesso em 14/10/2019.

Prosseguindo, a sentença que julgar procedente a Ação Popular Ambiental decretará a invalidade do ato impugnado e condenará os responsáveis pela sua prática e os beneficiários ao pagamento de perdas e danos, nos termos do art. 11 da Lei 4.717/65.

Além disso, em caso de culpa, o mesmo artigo ressalva a possibilidade de ação regressiva contra os funcionários causadores do dano.

Portanto, tem-se que a “natureza do provimento jurisdicional almejado na ação popular é de cunho eminentemente desconstitutivo, e subsidiariamente condenatório”⁵¹, conforme já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

4.3 A efetividade da Ação Popular Ambiental nos casos de atos lesivos comissivos e omissivos praticados contra o meio ambiente

A Ação Popular Ambiental se revela um meio processual bastante eficaz na tutela do meio ambiente.

O Superior Tribunal de Justiça há muito confere à Lei Federal 4.717/65 uma interpretação que propicie a mais ampla defesa e proteção aos bens jurídicos relacionados à Ação Popular, dentre os quais o meio ambiente:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AÇÃO POPULAR. ITAIPU BINACIONAL. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. CABIMENTO.

[...]

8. A Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico).

[...]

11. Recurso Especial não provido”⁵².

Em complemento, o Superior Tribunal de Justiça também já se manifestou especificamente no sentido de que é possível a propositura da Ação Popular Ambiental contra atos lesivos tanto comissivos, como omissivos, praticados em face do meio ambiente:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. INTERESSE DE AGIR. PROVA PERICIAL. DESNECESSIDADE. MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

⁵¹ TJSP, 8ª Câmara de Direito Público, Remessa Necessária Cível nº 1007074-93.2018.8.26.0152, Relator: Leonel Costa, publicado em 26/06/2019 Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12623927&cdForo=0>>. Acesso em: 24/11/2019.

⁵² STJ, 2ª Turma, REsp 453.136/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 14/12/2009. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=453136&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 17/11/2019

[...]

4. A ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente.

[...]

7. Recurso especial conhecido em parte e não provido.⁵³

Desta forma, resta clara a posição favorável da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no que tange à efetividade da Ação Popular na tutela do meio ambiente.

Em recente julgamento de Remessa Necessária em Ação Popular, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo condenou a Municipalidade de Araçatuba e seu então prefeito em perdas e danos pela realização de obras no Parque da Mina do Ouro sem a realização de prévio licenciamento ambiental⁵⁴.

Cabe ressaltar que a Corte Paulista já consignou que “basta comprovar a lesividade ambiental para a procedência da ação popular”⁵⁵.

Em julgamento de recurso de Agravo de Instrumento em Ação Popular, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região concedeu a antecipação dos efeitos da tutela recursal para obstar a continuação de obras realizadas às margens do Rio Paraíba do Sul, no Município de Resende/RJ, até a que a Prefeitura deste obtivesse o devido licenciamento:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. AÇÃO POPULAR. ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. OBRA SEM LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PROVIMENTO.

[...]

2. Na petição inicial, o pedido ficou claramente delineado e consoante ao disposto no art. 1º da Lei n. 4.717/65, com a juntada de documentos que evidenciam a realização da obra, bem como seu adiantamento, com alteração de dotação orçamentária do exercício de 2007 para o de 2006 (fls. 09/61). As informações prestadas pelo IBAMA indicam, ainda, a existência do Auto de Infração n. 512121 e do Termo de Embargo n. 486901, extraídos do Processo Administrativo n. 02629.000201/2006-59, em que o Município de Resende foi autuado, por construir, reformar, ampliar obras, contrariando normas legais e regulamentos pertinentes (revitalização da Avenida Rita Maria Ferreira da Rocha - às margens do Rio Paraíba do Sul - dentro da faixa de proteção), sem o devido licenciamento ambiental, restando embargadas as atividades que estavam sendo praticadas.

3. Com base nesses fundamentos, a antecipação dos efeitos da tutela pode ser deferida, à existência de prova inequívoca e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

⁵³ STJ, 2ª Turma, REsp 889.766/SP, Rel. Ministro Castro Meira, DJ 18/10/2007, p. 333. Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=889766&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 17/11/2019

⁵⁴ TJSP, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, AC 0007259-69.2002.8.26.0586, Rel. Paulo Ayrosa, pub. 24/02/2018. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=&nuProcOrigem=00072596920028260586&nuRegistro=>>> Acesso em: 24/11/2019.

⁵⁵ TJSP, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, AC 0000510-83.2015.8.26.0035, Rel. Roberto Maia, pub. 02/12/2016. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=&nuProcOrigem=00005108320158260035&nuRegistro=>>>. Acesso em: 24/11/2019.

[...]

5. Agravo de instrumento provido”⁵⁶.

Em julgamento de recurso de Agravo de Instrumento em Ação Popular, o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso confirmou decisão que deferiu a liminar para que o recorrente paralisasse imediatamente a obra em execução na “Estrada das Chácaras”, no município de Nova Mutum/MT, ao entender que a continuidade da obra poderia causar impactos ambientais e sanitários, dependendo da análise prévia do órgão ambiental competente⁵⁷.

Por fim, cabe ressaltar que em recente julgamento de Agravo de Instrumento, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em homenagem aos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador e *in dubio pro natura*, entendeu pela possibilidade de inversão do ônus da prova em sede de Ação Popular Ambiental na esteira da Súmula 618 do STJ.

Confira-se teor do julgamento:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR AMBIENTAL - DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA - PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO 'IN DUBIO PRO NATURA' - POSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA OU OCORRÊNCIA DE DANO AMBIENTAL - ÔNUS DA PROVA ATRIBUÍDO À PARTE RÉ - MELHORES CONDIÇÕES DE COMPROVAÇÃO PELO EXECUTOR DA ATIVIDADE - SÚMULA 618 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - HONORÁRIOS PERICIAIS - ADIANTAMENTO PELO AUTOR - IMPOSSIBILIDADE - ART. 18 DA LEI FEDERAL N.º 7.347/85.

1. Se existir a necessidade de comprovação de ocorrência ou existência de dano ambiental, cabe ao executor da atividade o ônus da prova de que as suas práticas não são degradantes e que estão em conformidade com a legislação ambiental, o que tem melhores condições de ser feito, no caso, pela parte ré, o que torna impositiva a inversão do ônus probatório.

[...]”⁵⁸

Acerca da propositura de Ação Popular contra atos lesivos omissivos relacionados ao meio ambiente, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região já reconheceu essa possibilidade em

⁵⁶ TRF2, 7ª Turma, AG 0010852-81.2006.4.02.0000, Rel. Salete Macalóz, disp. 15/07/2009. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=a%C3%A7%C3%A3o+popular+ambiental+&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A200602010108528%29%7C%28numero_cnj_judici%3A200602010108528%29%7C%28NumProcesso%3A200602010108528%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1>. Acesso em 24/11/2019.

⁵⁷ TJMT, 1ª Câmara de Direito Público e Coletivo, AG 0013899-68.2012.8.11.0000, Rel. Maria Erotides Kneip Baranjak, pub. 06/09/2013. Disponível em <<http://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consulta/visualiza-inteiro-teor/Proteus/Segunda/217891>>. Acesso em 24/11/2019

⁵⁸ TJMG, 1ª Câmara Cível, AG 0885663-17.2018.8.13.0000, Rel. Edgard Penna Amorim, pub. 30/04/2019, Disponível em <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa_Palavras_EspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=17&totalLinhas=193&paginaNumero=17&linhasPorPagina=1&palavras=a%E7%E3o%20popular%20ambiental&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 25/11/2019.

juízo relativo à omissão de fiscalização em relação à extração de areia no Município de Ribeira/SP:

“CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. SENTENÇA ANULADA. PEDIDO DE NATUREZA DESCONSTITUTIVO-CONDENATÓRIA. DIRIETO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. PODER DE POLÍCIA. SENTENÇA ANULADA. RETORNO AO JUÍZO DE ORIGEM.

[...]

3. No caso sub judice, o autor, na inicial, alega que os Superintendentes do DNPM e do IBAMA, ambos do Estado de São Paulo, são omissos na fiscalização quanto à atividade de extração de areia no Bairro Vila Ito, realizada no Município de Ribeira/SP, mormente a realizada pela pessoa jurídica Areal Tijuco Extração e Comércio de Areia Ltda. ME, que procede com a referida extração sem licença própria, causando degradação ambiental.

4. Sob essas alegações, o autor popular postulou pelo reconhecimento da omissão do poder público como conduta lesiva a proteção do meio ambiente, com a imposição da obrigação de fazer consistente no exercício do poder de polícia dos órgãos públicos (DNPM e IBAMA). Ainda, pugnou pela determinação ao Superintendente do DNPM, em face da ausência de licença ambiental, da imprescindibilidade desta e dos prazos preclusivos para sua apresentação, para cassação do registro de licença do empreendimento Areal Tijuco Extração e Comércio de Areia Ltda. ME.

5. A ação popular pode ser proposta com o propósito de impugnar atos omissivos ou comissivos que possam acarretar danos ao meio ambiente, inclusive em face de qualquer pessoa jurídica de direito público, mormente quando a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente define poluidor como sendo a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade de degradação ambiental (art. 3º, IV, Lei nº 6.938/81).

[...]

7. Para o ajuizamento da ação popular, além da condição de cidadão, basta indícios da presença de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. In casu, esse ato, segundo indicado pelo autor-cidadão, está representado pela omissão do Estado em fiscalizar adequadamente a extração de areia no Bairro Vila Ito, localizado no Município de Ribeira/SP, que, em última análise, acaba contribuindo para a degradação do meio ambiente.

8. Impõe-se a reforma da r. sentença, pois ela não está em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, estando presentes todas as condições da ação, inclusive a adequação da via eleita, devendo retornar ao Juízo de Origem para regular prosseguimento.

[...]

10. Remessa oficial e apelação providas para anular a r. sentença, determinando o retorno dos autos ao Juízo de Origem para regular instrução e prosseguimento do feito”⁵⁹.

Por fim, deve-se explicitar que há controvérsias jurisprudenciais acerca da possibilidade da imposição de obrigação de fazer e não fazer em sede de Ação Popular Ambiental.

⁵⁹ TRF3, 3ª Turma, ApReeNec - Apelação/Remessa Necessária - 2027678 - 0001714-95.2014.4.03.6139, Rel. Antonio Cedenho, e-DJF3 Judicial 1 16/02/2018. Disponível em <<http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Processo?NumeroProcesso=00017149520144036139>>. Acesso em 24/11/2019.

Enquanto a jurisprudência majoritária entende pela impossibilidade da condenação em obrigação de fazer e não fazer em Ação Popular Ambiental⁶⁰, há posicionamento no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pela possibilidade de fazê-lo.

“AÇÃO POPULAR. REEXAME NECESSÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

[...]

1. Ação popular fundada em ato de improbidade administrativa não comporta condenação em obrigação de fazer ou de não fazer, exceção admitida exclusivamente na Ação Popular Ambiental.

[...]

3. Sentença que, em reexame necessário, se mantém⁶¹.

Corroborando essa tese, em julgamento de recurso de Apelação em Ação Popular Ambiental, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios já confirmou sentença que havia condenado uma empresa de telecomunicações da cidade de Brasília ao desfazimento de obras realizadas de maneira irregular na Zona de Vida Silvestre da APA das bacias do Gama e Cabeça de Veado, bem como à elaboração de um Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD⁶².

Por fim, é de se ressaltar que, em recente julgamento de recurso de Apelação em Ação Popular Ambiental, o mesmo Tribunal já condenou o Distrito Federal em obrigação de não fazer consistente na proibição da execução ou autorização de novas obras públicas ou particulares na área destinada ao Parque Ecológico do Gama⁶³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova ordem constitucional inaugurada no Brasil, em 1988, prestigiou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal) e colocou à disposição do cidadão brasileiro a utilização da Ação Popular (art. 5º, LXXIII, da Lei Fundamental) como um remédio efetivo de tutela do meio ambiente.

⁶⁰ TRF1, 6ª Turma, REO 0060441-03.2015.4.01.3800, Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, e-DJF1 24/02/2017. Disponível em < <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=00604410320154013800>>. Acesso em 25/11/2019

⁶¹ TJRJ, 3ª Câmara Cível, RN 0272632-91.2007.8.19.0001, Relator Fernando Foch De Lemos Arigony Da Silva, pub. 17/07/2017. Disponível em <http://www4.tjrj.jus.br/EJ_URIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.5.0>. Acesso em 24/11/2019.

⁶² TJDFT, 2ª Turma Cível, AC 0029966-91.2000.8.07.0016, Rel. Carmelita Brasil, pub. 11/03/2011, Disponível em <<https://pje.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=de18d92aa25d70382bf7e7e9ed36503a57181be1c9d23deb>>. Acesso em: 24/11/2019.

⁶³ TJDFT, 5ª Turma Cível, AC 0713435-81.2017.8.07.0018, Rel. Josapha Francisco Dos Santos, pub. 29/10/2019, Disponível em < <https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=643b6904bccc44203230266020b4bd35186db4704ee0b40>>. Acesso em: 24/11/2019.

Em síntese, denota-se que a Constituição Federal e a Lei 4.717/65 destinaram à Ação Popular um papel precípua na tutela do meio ambiente, qual seja a de anulação dos atos que lhe são lesivos, bem como a condenação dos responsáveis pela sua prática e os beneficiários ao pagamento de perdas e danos.

Nesse contexto, observa-se que a doutrina e a jurisprudência brasileira vêm se ocupando em aperfeiçoar e alargar o escopo de proteção do instituto da Ação Popular Ambiental, debruçando-se em aspectos colhidos da tanto da Constituição Federal, como da Lei 4.717/65, relacionados ao seu objeto, finalidade, legitimidade ativa e passiva, competência, tramitação processual e os efeitos da sentença.

Desta forma, denota-se a que a Ação Popular vem se estabelecendo em uma posição de vanguarda como um mecanismo jurídico disponível ao cidadão brasileiro na busca pela concreção do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, como demonstrado no presente artigo, a Ação Popular é um dos instrumentos jurídicos pátrios mais importantes e eficazes na tutela do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em 20/08/2019
- BRASIL. Lei Federal 6.938/81. Brasília, 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 20/08/2019.
- BRASIL. Lei Federal 4.717/65. Brasília, 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em 14/10/2019.
- FILHO, N.S. Ação Popular. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, v.6 n. 22 – 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista22/revista22_105.pdf>. Pp. 108 Acesso em 14/10/2019.
- LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 19ª Ed. Rev. Atual e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LIMA, A.C.V.S. Ação popular como instrumento da cidadania. 2019. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22549>>. Acesso em 14/10/2019.
- LUCENA, T. T. de. Ação popular: uma análise sob os novos prismas do direito público e do processo coletivo. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015. 155 f. Acesso em 03/10/2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17048>. pp.41
- MILARÉ, E. Direito do Ambiente. 10. ed. ver. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MIRRA, A.L.V.. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro. 2010. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-06102010-151738. Acesso em: 20/08/2019. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/pt-br.php> >

STF, 1ª Turma, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 745203, Rel. Ministro Roberto Barroso, Dje 06/08/2015. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2666058>> Acesso em: 24/11/2019.

STF, Pleno, Questão De Ordem na Ação Originária Ao 506 Qo, Relator Min. Sydney Sanche . Brasília, 06 de maio de 1998. DJ 04/12/1887 PP-00010 VOL-01934-01 PP-00022. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=1042> > . Acesso em: 24/11/2019.

STJ, 2ª Turma, REsp 453.136/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 14/12/2009. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=453136&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 17/11/2019

STJ, 2ª Turma, REsp 889.766/SP, Rel. Ministro Castro Meira, DJ 18/10/2007, p. 333. Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=889766&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 17/11/2019

TELLES, D.S. Tutela Coletiva e Interesses Metaindividuais. 2008. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2008. Acesso em 04/10/2019. Disponível em: < <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1249> >.

TJDFT, 2ª Turma Cível, AC 0029966-91.2000.8.07.0016, Rel. Carmelita Brasil, pub. 11/03/2011, Disponível em <<https://pje.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=de18d92aa25d70382bf7e7e9ed36503a57181be1c9d23deb>>. Acesso em: 24/11/2019.

TJDFT, 5ª Turma Cível, AC 0713435-81.2017.8.07.0018, Rel. Josapha Francisco Dos Santos, pub. 29/10/2019, Disponível em <<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=643b6904bccf44203230266020b4bd35186db4704ee0b40>>. Acesso em: 24/11/2019.

TJDFT, 6ª Turma Cível, AC 0710509-30.2017.8.07.0018, Relator Esdras Neves, Dje 10/05/2018. Disponível em <<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=0b34fb9284ea70bb050905a19083e7e19ccef146623d632a>>. Acesso em: 24/11/2019.

TJMG, 1ª Câmara Cível, AG 0885663-17.2018.8.13.0000, Rel. Edgard Penna Amorim, pub. 30/04/2019, Disponível em <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=17&totalLinhas=193&paginaNumero=17&linhasPorPagina=1&palavras=a%E7%E3o%20popular%20ambiental&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>>. Acesso em: 25/11/2019.

TJMT, 1ª Câmara de Direito Público e Coletivo, AG 0013899-68.2012.8.11.0000, Rel. Maria Erotides Kneip Baranjak, pub. 06/09/2013. Disponível em <<http://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consulta/visualiza-inteiro-teor/Proteus/Segunda/217891>>. Acesso em 24/11/2019

TJRJ, 3ª Câmara Cível, RN 0272632-91.2007.8.19.0001, Relator Fernando Foch De Lemos Arigony Da Silva, pub. 17/07/2017. Disponível em <<http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.5.0>>. Acesso em 24/11/2019.

TJSP, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, AC 0000510-83.2015.8.26.0035, Rel. Roberto Maia, pub. 02/12/2016. Disponível em

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=00005108320158260035&nuRegistro=>>. Acesso em: 24/11/2019.

TJSP, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, AC 0007259-69.2002.8.26.0586, Rel. Paulo Ayrosa, pub. 24/02/2018. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=00072596920028260586&nuRegistro=>> Acesso em: 24/11/2019.

TJSP, 8ª Câmara de Direito Público, Remessa Necessária Cível nº 1007074-93.2018.8.26.0152, Relator: Leonel Costa, publicado em 26/06/2019 Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12623927&cdForo=0>>. Acesso em: 24/11/2019.

TRF1, 6ª Turma, REO 0060441-03.2015.4.01.3800, Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, e-DJF1 24/02/2017. Disponível em <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=00604410320154013800>>. Acesso em 25/11/2019

TRF2, 7ª Turma, AG 0010852-81.2006.4.02.0000, Rel. Salete Maccalóz, disp. 15/07/2009. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=a%C3%A7%C3%A3o+popular+ambiental+&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A200602010108528%29%7C%28numero_cnj_judici%3A200602010108528%29%7C%28NumProcesso%3A200602010108528%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1>. Acesso em 24/11/2019.

TRF3, 3ª Turma, ApReeNec - Apelação/Remessa Necessária - 2027678 - 0001714-95.2014.4.03.6139, Rel. Antonio Cedenho, e-DJF3 Judicial 1 16/02/2018. Disponível em <<http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Processo?NumeroProcesso=00017149520144036139>>. Acesso em 24/11/2019.

WOLKMER. A.C. História do Direito no Brasil. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.