

A Ação Popular como Instrumento de Defesa do Meio Ambiente Natural

Fernando Silveira Melo Plentz Miranda¹

Resumo

A Constituição Federal disciplina alguns remédios constitucionais que podem ser utilizados em defesa dos direitos e garantias fundamentais, dentre eles, a ação popular. Este remédio constitucional pode ser utilizado como veículo processual para salvaguardar direitos próprios ou alheios, inclusive os difusos e coletivos, dentre eles, a defesa do meio ambiente natural. Desta forma, o presente projeto pretende tecer os conceitos de aplicabilidade da ação popular, como forma de exercício da cidadania, objetivando a defesa do meio ambiente natural.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Ação popular. Meio ambiente natural. Cidadania.

1. INTRODUÇÃO

A Carta Magna brasileira, também chamada de cidadã, possui em seu bojo alguns instrumentos processuais de salvaguarda de bens públicos e que também possuem uma destinação específica de desenvolver os conceitos de cidadania junto à população. Neste sentido, a ação popular é um instrumento processual em que qualquer cidadão pode, verificando qualquer ato lesivo, ou potencialmente lesivo, a qualquer bem público, buscar a tutela do Poder Judiciário para conter a abusividade de um ato praticado. Neste aspecto, está inserida a proteção do meio ambiente natural à questão da cidadania, uma vez que as regras de meio ambiente também são constitucionais e, principalmente, porque as questões ambientais dizem respeito à coletividade. Desta forma, devem-se destacar os julgados envolvendo ação popular nos Tribunais Superiores brasileiros, em que se analisará a efetividade do instrumento processual da ação popular na tutela do meio ambiente natural.

2. HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR

As ações de caráter popular já eram aceitas pelo Direito Romano, onde já se admitiam as ações denominadas *actio popularis*, pelas quais alguém do povo – cidadão romano – poderia requerer a defesa do interesse coletivo². Desta forma, para abrigar

¹ Mestrando em Direitos Fundamentais pelo Centro Universitário FIEO. Especialista em Direito Empresarial pela PUC/SP. Advogado e Administrador de Empresas.

² PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 641.

um direito de agir em prol do coletivo, e não apenas nos interesses individuais, o Direito Romano passou a receber e julgar as ações populares, justamente com o intuito de tutelar os interesses do povo³.

No Brasil, já se admitia a ação popular no sistema jurídico desde o regime das Ordenações, sem que, no entanto, houvesse qualquer texto escrito, prestando-se apenas à defesa das coisas públicas. A demanda conceituada por “ação popular” aparece pela primeira vez normatizada justamente no texto da Constituição de 1824, prescrita no seu artigo 156, referindo-se à repressão ao abuso do poder e prevaricação dos juízes de direito, no exercício de seus cargos, e, no seu artigo 157, que por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles – juizes – ação popular.

Com a República e a redação de uma nova Constituição, a Carta de 1891, a ação popular foi abolida do texto constitucional. A Constituição de 1934 abrigou novamente a ação popular, em seu artigo 113. Com a mudança do regime político brasileiro e a início do período histórico conhecido como Estado Novo, a ação popular foi novamente ignorada pela Constituição de 1937, dado o caráter ditatorial do regime político à época.

Com o fim do governo ditatorial de Getúlio Vargas, a Constituição de 1946 instituiu novamente a ação popular no seu artigo 141, parágrafo 38, sendo que esta ação passou a ser utilizada pela sociedade, muito embora dependesse de lei regulamentadora, que somente passou a ser especificamente tutelada a partir da vigência da Lei n. 4.717/65.

A Carta de 1967, em seu artigo 150, parágrafo 31, manteve a ação popular, mas apenas com a finalidade específica de proteção patrimonial. Em função do período ditatorial que perdurou de 1964 a 1985, a ação popular não foi utilizada para a defesa dos direitos fundamentais.

Após a redemocratização ocorrida no Brasil na década de 1980, houve a necessidade da redação de uma nova Constituição, sendo que a Carta Magna de 1988 admitiu a ação popular e ampliou o seu objeto, passando a proteger também os direitos difusos e coletivos.

A Constituição cidadã de 1988 inovou sob vários aspectos, dentre eles o da ação popular, posto que alargou o objeto desta ação constitucional, ao incluir expressamente a defesa do meio ambiente, dentre outros, no raio de abrangência da ação popular.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 316.

3. A AÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI N. 4.717/65

Como já descrito, a ação popular foi recepcionada pela Carta de 1988, sendo que necessário faz-se conceituar a esta ação constitucional em nosso tempo.

Para o doutrinador Hely Lopes Meirelles⁴ a ação popular é:

“o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais ou lesivos do patrimônio federal, estadual ou municipal ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público”.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro⁵, a ação popular pode ser definida como:

“a ação 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”.

Assim, com fundamento na Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXXIII, a ação popular destina-se à proteção dos bens expressamente determinados pelo próprio texto constitucional, em que:

“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade 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 sucumbência”.

A ação popular, como modalidade de meio processual prevista na Constituição de 1988, continua sendo regulamentada lei nº 4.717/65, sendo que a Carta Magna ampliou o rol de bens jurídicos cuja tutela processual passou a ser possível por meio da ação popular.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 121.

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 459.

A principal finalidade da ação popular é o exercício da cidadania por qualquer um do povo brasileiro, que poderá fiscalizar a atuação do Poder Público, ou ainda, proteger a coisa pública, ou seja, o patrimônio público, contra atos lesivos praticados por entes públicos ou privados subvencionados por dinheiro público⁶. O que se tutela é o patrimônio público, lei n. 4.717/65, artigo 1º, § 1º, que é aquele que pertence ao povo, é o conjunto de bens destinados ao uso público, bens que dizem respeito à administração pública (prédios da administração pública, etc) ou à coletividade, tais como água, florestas, praças, patrimônio histórico, cultural, etc. Assim, a ação popular “é um instrumento de defesa dos interesses difusos, não individuais, ou seja, mesmo sendo a ação intentada por um particular, deve, necessariamente, ser em prol da coletividade e defenda seus interesses, sejam esses morais, patrimoniais, ambientais, etc”⁷.

É uma demanda que pode ser realizada de forma repressiva ou preventiva. Sendo repressiva, a ação popular pleiteará a correção dos atos danosos já consumados, ou seja, será uma ação judicial em que o pedido será reparador. Por outro lado, se a ação popular for preventiva, a demanda judicial será proposta antes que os efeitos lesivos dos atos que estão sendo praticados – ou em vias de – sejam consumados, podendo o requerente solicitar em juízo uma liminar para a suspensão dos efeitos do ato lesivo.

Existe também, no bojo do entendimento da finalidade da ação popular, um reflexo paralelo, qual seja, de obrigar a administração pública a atuar em casos de omissão; logo, estando a administração pública em situação omissa, ou seja, sem resguardar o patrimônio público, qualquer cidadão poderá intentar ação popular requerendo a atuação específica da administração pública frente a sua omissão.

Portanto, o objeto da ação popular “é o combate ao ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público”⁸, em que o cidadão poderá individualmente solicitar em juízo a salvaguarda das coisas públicas. Este é o efetivo exercício da cidadania, onde é conferido ao cidadão “participar do espaço político da cidade e do Estado”⁹.

⁶ CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005. p. 251.

⁷ MENDES, Daniel Henrique Bini; CAVEDON, Fernanda de Salles. *In*. Ação popular ambiental e acesso à justiça: considerações acerca da legitimidade ativa. **Revista de Direitos Difusos**. Coord. Guilherme José Purvin de Figueiredo e Paulo Affonso Leme Machado. Ano 5. Mar/abr. 2005. ADCOAS. Pag. 157. Número 30.

⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 192.

⁹ GARCIA, Maria. *In*. A interpretação constitucional e os requisitos da ação popular. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 8. Jan/mar. 2000. RT. pag. 86. Número 30.

Nos termos da Constituição Federal, a legitimidade ativa para a propositura da ação popular é conferida a *qualquer cidadão*. A lei n. 4.717/65, que também exige, para a propositura da ação popular, o *status* de cidadão, estabelece em seu artigo 1º, § 3º que “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral”, demonstrando a qualidade de eleitor, bem como a necessidade de estar em plena regularidade no que diz respeito às obrigações perante a Justiça Eleitoral. Quer pessoa intentar ação popular ambiental, é necessário tão-somente que se encontre presente o dano ao meio ambiente, na medida em que, com o dano, estar-se-á, automaticamente, diante de uma hipótese de ilegalidade.

Com relação a legitimidade passiva, determina a lei 4.717/65 em seu artigo 6º, que a ação será proposta em desfavor das pessoas públicas e privadas, ou ainda contra entidades, autoridades, funcionários ou administradores que pratiquem, autorizem, aprovem ou ratifiquem atos de lesão ao patrimônio público. O juízo para receber e julgar a ação popular é estabelecida pela origem do ato a ser anulado, sendo aplicável as regras processuais de competência.

A sentença da ação popular poderá ser desconstitutiva-declaratória, em caso de procedência da demanda, em que a decisão anulará o ato impugnado, condenando os responsáveis, ou beneficiários, a reparar o dano causado e em perdas ocorridas, condenando o réu nas custas e despesas processuais, honorários advocatícios e produzindo coisa julgada *erga omnes*. Já na situação de improcedência, há duas situações bem distintas; se a improcedência for no sentido de a ação popular ser infundada, a sentença produzirá efeitos de coisa julgada *erga omnes* e o ato atacado permanecerá válido; se a improcedência for decorrente de deficiência probatória, a decisão de mérito não fará coisa julgada *erga omnes*, podendo ser intentada nova demanda com os mesmos fundamentos e pedidos, pois prevalece nestes casos é de se prevalecer o interesse público.

4. MEIO AMBIENTE NATURAL

A palavra “natureza” possui origem latina, *natura*, nato, nascido, sendo que dentre os principais significados indicados na literatura, o que mais se destacam são aqueles que definem a natureza como o conjunto de todos os seres que formam o universo e, também, a essência e condição própria de um ser. Desta forma, conclui-se que a natureza é uma totalidade, um todo no qual o ser humano está inserido.

Os doutrinadores que inicialmente versaram sobre a proteção jurídica do meio ambiente inclinaram-se pela denominação Direito ecológico, que foi utilizada pelos dois primeiros jus-ambientalistas.

Com o passar do tempo e a evolução do pensamento e do direito, passou-se a utilizar a denominação de Direito Ambiental para o conjunto de regras específicas que tutelam o meio ambiente. Mas, tendo em vista que a expressão “ambiente” é muito ampla, podendo abrigar inúmeras realidades que se encontram no interior da legislação protetora do meio ambiente¹⁰, posto que nela estão imersas os chamados bens culturais, humanos e, até do trabalho, para que se compreenda as limitações causadas pela designação da disciplina como Direito Ecológico, passou-se a utilizar-se a denominação Direito Ambiental.

Assim, o Direito Ambiental pode ser definido como o ramo do direito que se divide em três partes fundamentais, constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Portanto, o Direito Ambiental, na medida em que regula o meio ambiente, está tutelando o ser humano, que está imerso no mundo, que faz parte do meio ambiente, logo, há uma dimensão de direitos fundamentais no Direito Ambiental, por questões ecológicas, sociais e econômicas.

O meio ambiente é unitário, com relação ao seu conceito, posto que tudo o que nos cerca faz parte de um todo, mas, o meio ambiente é disciplinado várias regras e princípios que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente. A divisão do meio ambiente tem o intuito de facilitar a compreensão do meio em que se pode estar inserido, dada a variedade de ambientes existentes. Por esta divisão, encontra-se quatro aspectos, quatro espécies de meio ambiente, quais sejam: meio ambiente natural¹¹, artificial, cultural e do trabalho.

Em uma primeira análise, o meio ambiente natural é constituído pela natureza propriamente dita, em outras palavras, no ambiente em que o homem não realizou modificações significativas.

Nas palavras de Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹², meio ambiente natural é:

“O meio ambiente natural ou físico é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p.6.

¹¹ Para a análise do presente escrito, se abordará apenas o meio ambiente natural.

¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 71.

(inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem“.

A proteção e as garantias ao meio ambiente passaram a serem constitucionais, uma vez que o artigo 225 da Constituição Federal incorporou tais regras protetivas, portanto, o respeito e o resguardo do meio ambiente natural, passaram a ser obrigações de toda a sociedade brasileira. Todos os cidadãos tem o direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, como também possuem a obrigação de respeito e proteção a todos estes bens naturais, que são públicos, coletivos.

Além disto, a Carta Magna reconheceu que o meio ambiente possui importância para toda a sociedade, uma vez que é da natureza – meio ambiente natural – que se extraem, por exemplo, matérias primas para a sociedade de consumo dos grandes centros urbanos, se preserva os mananciais de água, as matas que guardam grandes segredos científicos, etc. Portanto, todos estes aspectos, além de inúmeros outros, possuem relação direta a vida do homem, inclusive com questões econômicas, conforme preceituado pelo artigo 170, VI, da Constituição Federal.

5. OS JULGAMENTOS DE AÇÕES POPULARES PERANTE OS TRIBUNAIS SUPERIORES ENVOLVENDO A DEFESA DO MEIO AMBIENTE NATURAL

Um parâmetro que a sociedade possui sobre se uma determinada demanda está sendo utilizada perante o Poder Judiciário é a observação dos julgados dos Tribunais Superiores, especificadamente a consulta perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

Realizando-se uma consulta pelo período de janeiro de 2000 a maio de 2010, no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal¹³ na rede mundial de computadores, pesquisando as palavras “ação popular”, verificou-se a incidência 362 (trezentos e sessenta e dois) documentos encontrados. Verificando-se cada um dos julgados selecionados, constatou-se que a ação popular está sendo postulada no país, servindo como meio processual hábil a resguardar o patrimônio público. Os assuntos jurídicos que mais chamam a atenção, pela quantidade de julgados são: saúde pública, limite máximo de vereadores em câmaras municipais, número de vereadores, conflito federativo e pacto federativo, atos administrativos, partidos políticos, nepotismo, promoção pessoal de políticos, uso de espaço em prédios públicos, conflito de

¹³ Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Último acesso em 05/06/2010.

competência no âmbito do Poder Judiciário e descumprimento de súmula vinculante. Dentre todos os julgados selecionados, apenas um, versava sobre Direito Ambiental, notadamente sobre defesa do meio ambiente natural, sendo justamente o julgado da Ação Popular de demarcação da terra indígena denominada Raposa Serra do Sol, processo da ação popular n. 3388/RR, sendo Relator o Ministro Carlos Brito, processo este julgado no dia 19 de março de 2009.

Ao se analisar os resultados da consulta perante o endereço eletrônico do Superior Tribunal de Justiça¹⁴ na rede mundial de computadores, sob a ação popular, pelo mesmo período de tempo, foram localizados 1.680 (mil, seiscentos e oitenta) documentos selecionados. Da mesma forma que o resultado anterior, várias ações populares estão sendo julgadas, o que demonstra o exercício da cidadania no Brasil, via a busca de direitos difusos e coletivos. Mas, no mesmo sentido do resultado encontrado no Supremo Tribunal Federal, constata-se que as ações populares que são julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça versam sobre vários tais como processo civil, direito administrativo, conflito de competência e questões políticas e, em questões envolvendo a defesa do meio ambiente natural, apenas uma decisão, o julgamento do Recurso Especial n. 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.

Percebe-se, pela análise dos julgados, que a ação popular está sendo demandada nos diversos juízos do país, com julgamentos relevantes nos tribunais superiores, porém, pouquíssimos envolvendo a defesa do meio ambiente natural.

Nota-se, de forma evidente, que se busca mais a tutela do Poder Judiciário para o resguardo de questões financeiras, econômicas e políticas, do que a busca da proteção do meio ambiente natural. Neste sentido, Daniel Henrique Bini Mendes e Fernanda de Salles Cavedon¹⁵ fazem a seguinte observação:

“Os conflitos jurídicos-ambientais, por se referirem a interesses difusos e pelas peculiaridades do dano ambiental (difícil reparação e valoração, dentre outros), não podem ser

¹⁴ Disponível em <http://www.stj.jus.br>. Último acesso em 05/06/2010.

¹⁵ MENDES, Daniel Henrique Bini; CAVEDON, Fernanda de Salles. *In*. Ação popular ambiental e acesso à justiça: considerações acerca da legitimidade ativa. **Revista de Direitos Difusos**. Coord. Guilherme José Purvin de Figueiredo e Paulo Affonso Leme Machado. Ano 5. Mar/abr. 2005. ADCOAS. Pag. 157. Número 30.

resolvidos de maneira eficaz através dos institutos tradicionais do Direito processual clássico, e mesmo a Ação Popular, instrumento de defesa de direitos atinentes a toda a coletividade, quando tem por objeto o meio ambiente, adquire natureza diversa.

Grande problema para o efetivo uso da Ação Popular é que sua estrutura não foi alterada, apesar da inclusão da possibilidade de tutela dos interesses difusos de ordem ambiental, o que certamente traz dificuldades na sua utilização por parte do cidadão que pretenda defender o patrimônio ambiental da coletividade através deste instrumento. Outro ponto que dificulta sua utilização são as barreiras de Acesso à Justiça que podem se colocar entre o cidadão e a efetiva propositura da Ação Popular como, por exemplo, arcar sozinho com o ônus econômico, material e psicológico do litígio, na maioria das vezes contra atos do Poder Público, o que certamente lhe trará os inconvenientes da exposição pública; a diferença econômica e informativa do autor popular para com, geralmente, figurando no pólo passivo, o Estado, etc”.

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.

6. CONCLUSÕES ARTICULADAS

6.1. 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.

6.2. A ação popular está efetivamente sendo utilizada na sociedade brasileira no resguardo de bens públicos, notadamente envolvendo questões políticas, econômicas e sociais, o que demonstra a conscientização da população brasileira e o efetivo exercício da cidadania.

6.3. Por outro lado, conclui-se que o instrumento processual não está sendo utilizado pelo cidadão na salvaguarda dos bens públicos ligados ao meio ambiente natural, percebendo-se, desta forma, que o cidadão brasileiro preocupa-se mais com questões políticas e econômicas do que sobre as questões do meio ambiente natural.

6.4. A falta de julgados de ações populares em defesa do meio ambiente natural denota a falta de educação ambiental na sociedade brasileira, sendo uma obrigação do Estado, como também de toda a sociedade, de investir e incentivar a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

CAPEZ, Fernando. **Direito constitucional**. 14^a ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005. p. 251.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GARCIA, Maria. *In*. A interpretação constitucional e os requisitos da ação popular. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 8. Jan/mar. 2000. RT. Pag. 86. Número 30.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. 25. ed. por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Daniel Henrique Bini; CAVEDON, Fernanda de Salles. *In.* Ação popular ambiental e acesso à justiça: considerações acerca da legitimidade ativa. **Revista de Direitos Difusos**. Coord. Guilherme José Purvin de Figueiredo e Paulo Affonso Leme Machado. Ano 5. Mar/abr. 2005. ADCOAS. Pag. 157. Número 30.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.