

**FIBRA –FACULDADE DO INSTITUTO BRASIL
INSTITUTO BRASIL DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA LTDA
CURSO EM DIREITO**

CAMILA CRISTINA PEREIRA DE PAULA LIMA MORBECK

**AÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE
NATURAL**

**ANÁPOLIS
2017**

CAMILA CRISTINA PEREIRA DE PAULA LIMA MORBECK

**AÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE
NATURAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Faculdade FIBRA, como
requisito para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Esp. Jefferson Luiz Maleski.

**ANÁPOLIS
2017**

FIBRA –FACULDADE DO INSTITUTO BRASIL
INSTITUTO BRASIL DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA LTDA
CURSO EM DIREITO

CAMILA CRISTINA PEREIRA DE PAULA LIMA MORBECK

AÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE
NATURAL

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Esp. Jefferson Luiz Maleski

Professor Esp. Alexander Corrêa Albino da Silva

Professor Msc. Emerson Adriano Sill

Anápolis, de de 2017.

Nota: _____

ANÁPOLIS
2017

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação primeiramente à Deus, por ser essencial em minha vida, autor do meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, aos meus pais, Sebastião Francisco de Paula e Valdivina Francisca Pereira, que acreditaram e apostaram em meu sonho, e que não mediram esforços para que eu chegasse até aqui, as minhas amigas e irmãs Michele Dias, Mirelly Marques e Maria Helena Abrantes, que com amparo emocional e psicológico me ajudaram a manter o equilíbrio necessário para esta conquista, "*In Memoriam*" ao meu namorado Filipe Rodrigues que dedicou seus últimos dias e amor a mim me ensinando o valor da fé, "*In Memoriam*" da minha eterna avó Maria Francisca Teles que me olha e me guia, "*In Memoriam*" ao amigo e irmão de alma Arquimedes Guedes Moreno, que serei eternamente grata pela sua caridade a mim ofertada. Aos meus nobres Mestres professores que passaram por toda a minha vida discente, pois sem eles eu nada seria e à aqueles que de uma maneira indireta contribuíram e contribuem para o meu crescimento espiritual, pessoal e profissional.

RESUMO

A ação popular na tutela do meio ambiente natural tem características particulares, pois o cidadão pode agir na condição de fiscalizador e também na perspectiva da prevenção, tendo assim, uma possibilidade maior de tutela. Interessante ressaltar que nas entrelinhas da proteção ao meio ambiente natural, tem-se a proteção ao direito à vida, haja vista a necessidade e dependência que existe entre o homem e os ecossistemas. No Brasil, a ação popular é pouco difundida, pouco utilizada pela população, e mesmo assim vem sendo julgadas procedentes em sua grande maioria, inclusive com efeito *erga omnes* e decisão vinculante. A efetividade da ação popular ambiental e a suas consequências são relevantes, mesmo havendo a ausência de vantagem pessoal do autor da ação. Outro fator do qual este mecanismo de defesa não é muito empregado, é pelo fato de não existir benefício próprio direto, mas sim coletivo. Outro fator preponderante na aplicação da ação popular são os quesitos processuais nos quais se esbarram especificadamente na Lei 4.717/65, que rege este mecanismo. O método a ser utilizado na elaboração da monografia será baseado em um referencial bibliográfico, que consiste na exposição do pensamento de vários autores, como; Alexandre de Moraes, Pedro Lenza e Romeu Thomé, que escreveram doutrinas jurídicas sobre a ação popular como mecanismo de defesa do meio ambiente natural.

Palavras chave: Ação popular; meio ambiente natural; Direito Ambiental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1.A AÇÃO POPULAR.....	9
1.1 Histórico da Ação Popular	9
1.2. Conceito, Objetivo e Classificação da Ação Popular	12
1.3. Aspectos Processuais da Ação Popular	15
2.O MEIO AMBIENTE NATURAL	18
2.1. Meio Ambiente e suas Classificações – Questões Conceituais	19
2.1.1. Meio Ambiente Natural	19
2.1.2. Meio Ambiente Artificial	20
2.1.3. Meio Ambiente Cultural	21
2.1.4. Meio Ambiente do Trabalho	22
2.2. Princípios do Direito Ambiental	22
2.2.1. Princípio do Desenvolvimento Sustentável	22
2.2.2. Princípio da Prevenção	23
2.2.3 Princípio da Precaução e da Prevenção	24
2.2.4. Princípio do Desenvolvimento Sustentável	25
3. A AÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE NATURAL	26
3.1. Lei que Regula a Ação Popular	26
3.2 Da lesão à moralidade administrativa e ao meio ambiente como requisitos autônomos suficientes para embasar a ação popular	27
3.3 A Ação Popular como meio para a Efetividade do Direito à Proteção do Meio Ambiente	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

A monografia em questão tem por escopo, verificar a aplicabilidade da ação popular como mecanismo de defesa do meio ambiente natural. O objetivo é demonstrar que a ação popular é instrumento de defesa deste meio, mesmo sendo pouco utilizada, e divulgar academicamente e socialmente a sua efetividade.

No ordenamento jurídico brasileiro, existem várias ações populares no intento de proteger o meio ambiente natural. A polêmica é o fato de que a população não tem acesso à informação de que é parte ativa e legítima para propor uma ação popular. Outra querela é o desinteresse pelas questões ambientais, cuja inércia, pode ocasionar na deterioração e até no exaurimento do meio natural em que vivemos.

A ação popular é tratada desde a antiguidade, e a doutrina aponta sua gênese no Direito Romano. Qualquer um do povo poderia ajuizar a ação como membro da sociedade defendendo direito meta individuais. Conforme preconiza Uadi Lammegô Bulos, a *actio popolare* já era usada nessa época, para a proteção dos interesses transindividuais, particularmente difusos, como aqueles ligados aos cultos as divindades, à liberdade de expressão e ao meio ambiente (2014, p.802).

O mesmo autor continua dizendo que, a ação popular trata-se de um mecanismo que permite a qualquer cidadão, no pleno gozo de seus direitos políticos, invocar a tutela jurisdicional de interesses difusos (BULOS 2014, p.801-802). No perfil constitucional, a ação popular visa a anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade da qual o Estado participa, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural, significando que essa garantia constitucional enseja a interferência do cidadão da vida pública.

Assim, a impetração deste remédio constitucional faz do cidadão um agente fiscalizador, buscando proteger interesses difusos, combatendo atos lesivos e ilegais, principalmente no que tange ao meio ambiente, que é aqui o tema proposto ao desenvolvimento deste trabalho acadêmico.

Conforme os preceitos de José Afonso Silva, meio ambiente natural é uma interação de elementos naturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (SILVA, 2004, p. 20).

Contudo, almeja-se associar a possibilidade jurídica da ação popular em prol da defesa do meio ambiente natural, assim com esse objetivo institucional, de

produção de trabalho de conclusão de curso, objetiva-se uma contribuição bibliográfica, referencial e teórica para o meio acadêmico.

Esta pesquisa bibliográfica tem por finalidade estudar, no primeiro capítulo a abordagem sobre o contexto histórico, conceitos, objetivos e os aspectos processuais da ação popular. O meio ambiente e suas classificações e a evolução do direito ambiental será tema no segundo capítulo, no terceiro capítulo a temática vem com enfoque na Lei nº 4717/65 e na ação popular como mecanismo de defesa do meio ambiente natural.

O método a ser utilizado na elaboração da monografia será baseado em um referencial bibliográfico, que consiste na exposição do pensamento de vários autores, como; Alexandre de Moraes, Pedro Lenza e Romeu Thomé, que escreveram doutrinas jurídicas sobre a ação popular como mecanismo de defesa do meio ambiente natural. Desenvolver-se-á uma pesquisa bibliográfica sob a orientação de um professor qualificado e da área, utilizando-se como apoio e base de contribuições de diversos autores sobre o assunto em questão, por meio de consulta a livros e periódicos, assim como sites de maior visibilidade de credibilidade como *Jus Navegand e Conjur*.

A ferramenta da ação popular ambiental objetiva de imediato acolher a viabilidade jurídica do cidadão desempenhar a prevenção. Seus efeitos são de impugnar atos administrativos – preventiva ou repressivamente, que ocasionem prejuízo ao meio ambiente e desvendar a culpabilidade do agente causador. Desta maneira, o cidadão é legitimado a fiscalização dos atos da Administração Pública. Isto a aplicação do direito ao meio ambiente saudável e equilibrado é indiferente, sendo concedida a qualquer cidadão, bem como a iniciativa à titularidade de sua proteção legal.

1. A AÇÃO POPULAR

A ação popular é, nos dias atuais, uma das principais ferramentas constitucionais que o cidadão pode valer-se, com o escopo da efetividade da democracia, atacando atos lesivos a população. A historicidade da ação popular é uma reflexão cogente, haja vista o aprendizado ser um concatenado cronológico de informações, assim para um melhor entendimento e desenvolvimento da ação popular, far-se-á a análise da história da ação popular no decorrer não só do ordenamento jurídico brasileiro, mas sim de suas origens.

O conceito e objetivo da ação popular é bem límpido na Constituição Federal (CF) de 1988, sendo esta, a égide sobre a qual se repousa todo o direito material brasileiro. Tal instrumento é colocado à disposição de toda a sociedade, fazendo deste um agente fiscalizador dos direitos da coletividade, direitos estes, pautados em atos lesivos ao patrimônio público, ao ato que atende a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Não se pode negar a importância da ação popular, apresentando-se ela no contexto constitucional e infraconstitucional. Exemplificando esta informação, o artigo 1º da CF de 1988, diz que “todo poder emana do povo”, (BRASIL, 1988, s/p.) outorgando poderes limitados a sociedade, assim, pode-se raciocinar que, juntamente com o Estado, o povo auxilia na administração do país.

Outro fator de suma importância, relaciona-se aos aspectos processuais da ação popular, a partir deles é possível verificar a presença do polo ativo, passivo e a figura do Estado-juiz. Os caracteres processuais da ação popular são essenciais para apreender o funcionamento deste mecanismo constitucional, conferindo credibilidade e garantia do devido processo legal.

1.1 Histórico da Ação Popular

Foi o doutrinador Elival da Silva Ramos (1991, p.20) quem ensinou que a ascendência da ação popular reside no Direito Romano. Naquele período, o Estado não possuía personalidade jurídica, assim os bens públicos pertenciam a todos os cidadãos romanos, em uma espécie de condomínio. Desta maneira, a ação popular era apreendida em sentido amplo. Da mesma forma, Nelson Nery Junior (2006, p.28) destaca que

O fenômeno da existência dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) não é novo, pois já era conhecido dos romanos. Nem a terminologia 'difusos' é nova. Com efeito, as *actiones populares* do direito romano, previstas no Digesto 47, 23, 1, que eram ações essencialmente privadas, destinavam-se à proteção dos interesses da sociedade. Qualquer do povo podia ajuíza-las, mas não agia em nome do direito individual seu, mas como membro da comunidade, como defensor desse mesmo interesse público. (NERY JUNIOR, 2006, p. 28)

Qualquer um do povo em Roma poderia ajuizar a ação popular, não como cidadão, mas sim como membro da sociedade romana, defendendo direitos gentílicos, que compreendem direitos familiares e direitos coletivos, o que era apenas consequência do direito romano e não direitos individuais e coletivos.

Ainda, conforme os ensinamentos de Ramos (1991, p.76), supracitado, a aplicabilidade da ação popular foi diminuída na modernidade, com o advento do absolutismo, pois a monarquia centralizava todos os poderes na figura do monarca, dispensando o poder fiscalizador que a ação popular concedia e facultava aos cidadãos em outrora. De tal modo que, por um grande lapso temporal, a ação popular permaneceu adormecida, e o seu ressurgimento se deu com a implantação da democracia, pois só o Estado democrático de direito é capaz de outorgar a participação do povo na administração da máquina pública.

Pautado em um modelo democrático liberal, ação popular que é o mecanismo de defesa de direitos difusos e coletivos mais tradicionais no ordenamento jurídico brasileiro. O Brasil, em seu período ainda colonial, institucionaliza este remédio constitucional doutrinando no artigo 157 da Carta Magna Imperial, estipulando que “por suborno, peita, peculato e concussão haverá contra eles a ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecido na lei” (BRASIL, 1824, s/p). Neste período, a ação popular era uma ferramenta utilizada para combater peculato e concussão, condutas da seara penalista, ainda não se discutindo a possibilidade de resguardar direitos difusos e coletivos, antecedendo inclusive a Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965, que regula a Lei da Ação Popular (LAP). Assim, leciona Arruda Alvim (1983, p.168)

O único texto brasileiro do século passado, salvo engano, em que se previa a ação popular, era o do Art. 157, da Constituição Imperial de 1824. Esse artigo criou uma ação popular dirigida contra a prevaricação de juízes, e, poderia ela ser proposta por qualquer um do povo. Salvo engano, é o único texto brasileiro em que previa a ação popular e que, segundo a lição dos historiadores, convivia com

parte dos textos romanos, que se reputavam vigentes entre nós durante a época das Ordenações. (ALVIM, 1983, p. 168)

Usurpando dos saberes de Rodolfo Mancuso (1994, p.67), a ação popular é incompatível com sistemas rígidos de governo, e mesmo com o advento da democracia, este mecanismo constitucional veio a ser suprimido em alguns países, como exemplo, países de regimes totalitaristas, nazistas, fascistas e no período da ditadura militar brasileira. Por isso, a ação popular desapareceu do ordenamento jurídico brasileiro durante a ditadura militar, que suprimiu esse remédio constitucional durante o regime fascista na Constituição Federal de 1936. Foi somente após a decadência do regime ditatorial que, a ação popular veio a ser restabelecida na Constituição Federal de 1946. Conforme os ensinamentos do autor supracitado; (MANCUSO, 1994, p.123)

Percebe-se que houve a ampliação do objeto da ação popular considerando que, durante aquele período, avançou no Brasil a descentralização estatal, através da criação intensificada de órgãos da administração indireta, principalmente devido ao maior intervencionismo político do estado. (MANCUSO, 1994, p.123)

Na Constituição Federal de 1967, o texto sobre a ação popular foi alterado, mantendo apenas o instrumento constitucional, que dissertava;

Art 150: A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...§ 31 – Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas. (BRASIL, 1967)

Assim, o objeto específico da ação popular foi sustentado, apesar de não especificar o bem protegido e nem quem seria o polo ativo ou passivo, usando de termos genéricos e abrangentes. Para Carlos Augusto Alcântara Machado (2003, p.107), o objetivo da ação popular foi conservado, mas ao utilizar a expressão “entidades públicas”, acabou por empobrecer o texto constitucional, pois

A Constituição de 1967 manteve o instituto, com uma ligeira alteração na redação do dispositivo. Referia-se, genericamente, ao patrimônio de entidades públicas (Art. 153, § 31). De idêntico conteúdo à disposição constante da Emenda Constitucional nº 01/69, que funcionou, materialmente, como uma verdadeira Constituição. (MACHADO, 2003, p. 107)

Desta forma, fica evidente a presença da ação popular nas Constituições Federais Brasileiras. Por isso, na CF atual, em plena vigência do Estado Democrático de Direito, o legislador constituinte acolheu este remédio jurídico com

destaque não apenas na participação política do cidadão, mas para a efetiva aplicabilidade da cidadania. Nesta senda, a CF em seu artigo 5º, inciso LXXIII, atribui que

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 sucumbência. (BRASIL, 1988, s/p)

Nota-se a diferença com a Constituição de 1967, que não definia o seu objeto a ser tutelado. Parafraseando Carlos Augusto Alcântara Machado (2003, p.107), essa não definição “empobreceu” o texto maior. O legislador Constituinte de 1988 teve a cautela de especificar o bem tutelado, tornando o direito material palpável. Conclui Paulo Hamilton Siqueira Júnior (2012, p.74), que “vê-se que o remédio jurídico tratado está umbilicalmente ligado com o sistema democrático instalado no país a partir da promulgação da Constituição Cidadã”. Assim, a relação intrínseca entre a ação popular e a aplicação do Estado Democrático de Direito têm sua ratificação plena com a Constituição Federal de 1988.

1.2. Conceito, Objetivo e Classificação da Ação Popular

Como já foi instituído, a ação popular tem sua gênese no direito Romano, fazendo-se presente em vários períodos históricos mundial, inclusive na contemporaneidade. A sua evolução histórica apresenta cheia de nuances e mudanças, e por tais modificações, faz-se necessário à sua definição a luz do texto constitucional e da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Para José Afonso Silva (2005, p. 460) a ação popular é um direito público subjetivo, não apenas com o diferencial de tutelar interesses pessoais, mas coletivos também. Propondo a ação, o cidadão é impulsionado pela defesa do direito coletivo, garantindo assim a efetividade da gestão pública, pautado no princípio da prioridade.

O nome ação popular deriva do fato de atribuir-se ao povo, ou a parcela dele, legitimidade para pleitear, por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence, ut singuli, mas à coletividade. O autor popular faz valer um interesse que só lhe cabe, ut universis, como membro de uma comunidade, agindo pro populo. Mas a ação popular não é mera atribuição de iusactionis a qualquer do povo, ou a qualquer cidadão como no caso da nossa. Essa é apenas uma de suas notas conceituais. O que lhe dá conotação essencial é a natureza impessoal do interesse

defendido por meio dela: interesse da coletividade. Ela há de visar a defesa de direito ou interesse público. O qualificativo popular prende-se a isto: defesa da coisa pública, coisa do povo (publicum, de populum, de populum). (SILVA, 2005, p.460)

Assim, para o referido autor (2005, p.114), a ação popular é um instituto processual civil, concedido a qualquer cidadão como garantia político-constitucional para o amparo do interesse da coletividade, com a prévia provocação do controle jurisdicional que sana de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Esta construção constitucional tem sua categorização em acepção extensa nas seguintes categorias; preventivas, supletivas, subsidiárias e corretivas. Prossegue José Afonso Silva (2005, p. 466) articulando que, as ações populares devem ser preventivas, supletivas, subsidiárias ou corretivas. As preventivas são aquelas “destinadas a prevenir um dano público”.

As supletivas são aquelas que o autor propõe a ação em lugar de seu titular, como se dava com a ação de *effusis et deiectionis* do direito romano, e hoje se dá na Itália, onde qualquer cidadão pode exercer a ação correspondente à instituição de beneficência. Nelas o autor popular substitui o representante da entidade pública no exercício de direito a este cabível. São elas conceituadas também como ações populares procuratórias. Por outro lado, as subsidiárias são as ações populares em que o autor age em conjunto com os órgãos da entidade pública, para ajudá-los. Finalmente, as ações populares corretivas, o autor popular age no interesse da comunidade a que pertence, contra os administradores da entidade ou do patrimônio público, para constrangê-los à observância da lei, e para pedir ressarcimento do dano que os administradores tenham produzido à entidade administrada. O Seu fim seria corrigir um ato da administração. (RAMOS, 1991, p.102-103)

Para Jose Afonso Silva (2005, p. 467), a ação popular tem um caráter corretivo, e para corroborar com tal entendimento, o artigo 5º, § 4º da LAP que prediz a medida preventiva, qualquer que seja o ato lesivo impugnado, impondo a sua suspensão (BRASIL, 1965, s/p). Especificadamente no caso do meio ambiente, onde somente o dano efetivo não seria satisfatório para permitir a propositura da ação popular, pois a mera condenação em perdas e danos jamais repararia adequadamente os prejuízos causados. Defendendo a ideia da ação popular preventiva, Rodolfo de Camargo Mancuso (1994, p. 141), esclarece

Aliás, a lesão não precisa ser necessariamente ocorrida, podendo bem ser temida (lesão virtual ou eminente), seja porque a CF vigente alçou ao nível de garantia constitucional a tutela cautelar ('lesão ou ameaça': art. 5º, XXXV), seja porque o § 4º, do art. 5º, da Lei nº

4717/65 (acrescentado pela Lei 6.513/77), autoriza a 'suspensão liminar do ato lesivo impugnado', seja, finalmente, porque o Código de Processo Civil é de aplicação subsidiária ao processo da ação popular (art. 22 daquela lei) e portanto são aplicáveis tudo que no Código de Processo Civil se contém acerca do processo cautelar, incluído, naturalmente, o poder geral de cautela (art. 798). (MANCUSO, 1994, p.141)

O objeto imediato da ação popular incide, como regra, é uma sentença desconstitutiva, onde pretende-se anular o ato lesivo ao patrimônio, e condenatória, buscando a condenação dos culpados. Existem casos, porém, especialmente na ação popular para defesa do meio ambiente, em que a sentença será mandamental, ou seja, ao invés de haver condenação em perdas e danos, determinará uma obrigação de fazer ou não fazer. A esse respeito, pertinentes são as palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso (1994, p. 151)

Sem embargo, impende admitir que, em outras hipóteses, principalmente na ação popular ambiental, alguma vez o provimento jurisdicional haverá de cominar uma prestação de fazer ou uma abstenção, em ordem à efetividade do processo. É que, de um lado, na vigente disciplina processual, a realização desse tipo de obrigação é presidida pela busca da prestação específica do objeto (CPC, Art. 461 e parágrafos) e, de outro, no campo das lesões ao meio ambiente, as sanções incluem a 'obrigação de reparar os danos causados' (CF, § 3º do art. 225) e dificilmente essa reparação será alcançada sem um fazer (vg., replantio com espécies nativas, na área devastada) ou uma abstenção (a suspensão da emissão de dejetos poluidores), assim reclamando um comando de natureza cominatória, impondo prestação comissiva ou omissiva. (MANCUSO, 1994, p.151)

A ação popular revela-se, portanto, como uma forma de controle jurisdicional de atos que envolvam o patrimônio público, sendo relevante analisarmos quais atos poderão ser atacados por esse instrumento. Primeiramente é preciso retomar a observação feita por Elival da Silva Ramos (1991, p.142) ao afirmar que os atos lesivos sujeitos à invalidação por meio de ação popular exigem sempre a participação de entidades públicas ou que estejam envolvidas com a gestão do patrimônio público em sentido amplo. Assim, não poderá ser objeto de ação popular, por exemplo, um contrato de compra e venda de imóvel entre particulares em que haja lesão ao fisco em razão da simulação de preço bem inferior ao real, a não ser que haja omissão culposa por parte do poder público.

1.3. Aspectos Processuais da Ação Popular

Cogente é, nesse momento, fazer a elucidação de dois elementos importantíssimos na ação popular, à legitimidade passiva e ativa. Sem estas, a propositura deste mecanismo constitucional seria nula. Assim, nos ensinamentos de Teodoro Junior (2003, p. 37), para se estabelecer o processo de forma plena, deve seguir três sujeitos fundamentais: o Estado, na pessoa do Juiz, o Autor e o Réu. Estas últimas, chamadas de partes, necessitam de legitimidade. E para elucidação dos requisitos, o autor (2003, p.132) caracteriza a legitimidade do autor como

O primeiro requisito para o ajuizamento da Ação Popular é o de que o autor seja Cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus Direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor Ação Popular. (TEODORO JUNIRO, 2003, p.132)

Insta realçar que, a própria CF vigente, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, que prevê: “Qualquer Cidadão é parte legítima para propor Ação Popular” (BRASIL, 1998, s/p). De tal maneira que a interpretação mais correta para o legitimado autor é o cidadão, pessoa física, apto a votar e capaz de contrair direitos e deveres perante a sociedade. A Lei LAP, em seu artigo primeiro capacita o cidadão com um dúplice requisito: ser brasileiro e eleitor, interpretação extensiva ao brasileiro naturalizado. (BRASIL, 1965, s/p)

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de regulação, editou a súmula 365, manifestando-se no seguinte sentido, “pessoa jurídica não tem legitimidade para propor Ação Popular” (BRASIL, 1964, s/p). Sobre outro ponto relevante, preceitua Hely Lopes Meirelles (2005, p. 146), ao dizer que

O Ministério Público tem posição singular na Ação Popular: é parte pública autônoma incumbida de velar pela regularidade do processo, de apressar a produção da prova e de promover a responsabilidade civil ou criminal dos culpados [...] tem liberdade para manifestar-se, ao final, a favor ou contra a procedência da ação [...] o que a lei veda (art. 6º, § 4º) é que assuma a defesa do ato impugnado ou dos réus. Da mesma forma as pessoas jurídicas não são partes legítimas para propor Ação Popular, visto que não são consideradas cidadãs. (MEIRELLES, 2005, p.146)

Além disso, as pessoas jurídicas, como sindicatos e associações, detêm maior capacidade técnica para a propositura da ação popular em comparação a um cidadão, pois possuem força institucional, o que pode conferir a ação popular maior

celeridade, além de maior impessoalidade a ação. Verificada a legitimidade ativa, agora em polo antagônico, configurando como réu, o polo passivo da ação popular. Assim, a L.A.P. trata dos sujeitos passivos da ação

Art 6º - A Ação Popular 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.

Assim, os agentes que lesionaram ou participaram da lesão ao patrimônio público, ao ato que atente contra a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, bem como aqueles terceiros que se beneficiaram com ele podem ser chamados ao processo complementando o polo passivo e formando um litisconsórcio. Para fechar os três sujeitos fundamentais da relação processual que Teodoro Junior alude, Hely Lopes Meirelles (2005, p.148) faz menção ao Estado e sua competência para julgar a ação popular, capacidade esta investida na figura do Juiz

A competência para processar e julgar Ação Popular é determinada pela origem do ato a ser anulado. Se este foi praticado, autorizado, aprovado ou ratificado por autoridade, funcionário ou administrador de órgão da União, entidade autárquica ou paraestatal da União ou por ela subvencionada, a competência é do juiz federal da Seção Judiciária em que se consumou o ato. Se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade do Estado ou por ele subvencionado, a competência é do juiz que a organização judiciária estadual indicar como competente para julgar causas de interesse do Estado. Se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade de Município ou por este subvencionado, a competência é do juiz da comarca a que o Município interessado pertencer e que, de acordo com a organização judiciária do Estado respectivo, for competente para conhecer e julgar causas de interesse da Fazenda municipal. (MEIRELLES, 2005, p.148)

Questões que versam sobre a possibilidade jurídica do pedido e a capacidade de agir, estão intrinsecamente ligadas, onde a derradeira está vinculada a necessidade de obter a proteção jurisdicional do Estado, e a primeira cinge a questão material, se o que se pretende está materializado no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, com a capacidade já atestada pelo autor, ele deve demonstrar se tal ato é legal ou ilegal. (TEODORO JUNIOR, 2003, p.72). Já no rito adotado e na sentença, a ação popular tem peculiaridades diversas. A LAP estabelece diretrizes para a sua propositura, e ordena que seja o rito ordinário, porém diferenciado, pois

depende do momento probandi. Assim, existindo a necessidade de prova testemunhal ou pericial. Lopes Meirelles (2005, p. 151) afirma que

No despacho inicial o juiz ordenará a citação de todos os responsáveis pelo ato impugnado e a intimação do Ministério Público, que é interveniente obrigatório na ação; requisitará os documentos necessários, marcando o prazo de quinze a trinta dias para atendimento; ordenará a citação pessoal dos que praticaram o ato e a citação edital e nominal dos beneficiários, se o autor assim o requerer (art. 7º, I e II); decidirá sobre a suspensão liminar do ato impugnado, se for pedida (art. 5º, § 4º). Aos citados por edital, se revéis, dar-se-á curador especial. [...] O prazo para contestação é de vinte dias, prorrogável por mais vinte, a requerimento dos interessados, se difícil a obtenção da prova documental. Esse prazo é comum a todos os contestantes (art. 7º, IV), sendo inadmissível reconvenção, porque o autor não pleiteia Direito próprio contra o réu. (MEIRELLES, 2005, p.151)

Quanto aos efeitos da sentença, terá o condão *erga omnis*. Ou seja, não deverá ser aceita uma nova com o mesmo fundamento e objeto, mesmo que apontado por outro autor, excetuando-se no caso da ação ser julgada improcedente por insuficiência de provas, o que aprovará a propositura de uma nova ação, com apresentação de provas diversas da anterior. Existe a possibilidade de sentenças terminativas, sem julgamento do mérito (FURTADO, 1997, p.85).

2.O MEIO AMBIENTE NATURAL

Em nosso país, o termo meio ambiente é popularmente utilizado por todos. Grandes autores comungam que, esta expressão é uma redundância, visto que elas teriam o mesmo significado, utilizando duas palavras de mesmo significado em uma expressão. Conforme alude José Leite (2003, p.69) os termos meio e ambiente é, de fato, um pleonasmo. De tal maneira que, conceituar meio ambiente não é uma tarefa fácil em razão de sua redundância. E em razão desta dificuldade, alguns países como Itália e Portugal, o termo empregado é apenas ambiente, aplicando somente referências ao que tange a sua classificação, ambiente natural, ambiente de trabalho, outras. Referindo ao tema, e compartilhando com a ideia de redundância do autor, José Leite (2003, p.70)

Estas palavras são sinônimas, considerando que uma envolve a outra. No entanto, a expressão meio ambiente se consagrou e foi incorporada amplamente à Constituição da República Federativa do Brasil, bem como em várias legislações.(LEITE, 2003, p.70)

Após a conceituação do termo “meio ambiente”, faz-se cogente associar a qualidade de vida que envolve os indivíduos inseridos neste meio. É claro e evidente que estas duas vertentes, ambiente natural e qualidade de vida estão intrinsecamente ligados, pois o homem como organismo vivo só poderá sobreviver e garantir a sua perpetuação em um meio ambiente saudável. A fim de garantir essa qualidade, Paulo Guimarães (1984, p.49)

A qualidade ambiental não deve ser uma obrigação exclusiva de administradores, técnicos ou cientistas. Ela é uma meta social e comunitária e deve promover a participação da comunidade no desenvolvimento e operação de um sistema de indicadores de qualidade, para se garantir o exercício do controle direto sobre a destinação dos recursos públicos, visando à satisfação das necessidades coletivas. (GUIMARÃES, 1984, p.49)

Assim, com uma garantia solidária entre Estado e sociedade, a legislação específica entra como suporte garantidor, como mecanismo de proteção e limitação. A legislação brasileira, no que se refere ao meio ambiente, é de vastas possibilidades de tutela, porém não utilizada em sua totalidade. O capitalismo ainda é uma arma poderosa usada na via de contramão das Lies Ambientais, pois em um mercado onde reina a lei da oferta e procura, objetivando lucro, o meio ambiente fica posto delado em um segundo plano.

2.1.Meio Ambiente e suas Classificações – Questões Conceituais

Conforme já mencionado anteriormente, o conceito de meio ambiente não é empreitada fácil, pois este termo carregado de vício de linguagem, um pleonismo. Vários autores discordam deste posicionamento, mas aqui somente será suscitada a controvérsia e não a solução para esta dualidade, essa tarefa fica a cargo dos grandes pensadores da língua portuguesa, de tal modo que adotaremos a expressão “meio ambiente”, por ser considerado em uma linha majoritária, o termo de maior amplitude sobre o assunto.

Para uma maior compreensão da matéria, há a necessidade de fazer a diferenciação da categorização do meio ambiente, e essa especificação não poderá ser analisada de forma autônoma, já que subsiste uma ligação entre elas. Existe na seara tangível, uma independência bilateral entre as categorizações de feito que uma depende da outra para identificar uma maior assimilação da atividade degradante com o bem diretamente agredido. Catalogando-se o meio ambiente em quatro vertentes, elucida-se mais minuciosamente cada um deles em seguida.

2.1.1.Meio Ambiente Natural

Gilberto Freitas (2005, p.25) em seu entendimento, se refere ao meio ambiente natural como meio ambiente físico, defendendo que ambas as expressões são sinônimas uma da outra. Para ele, “o meio ambiente natural é constituído de pelo espaço terrestre, o ar, a água, a flora, a fauna, pela interação dos seres vivos, onde se dá correlação recíproca entre as espécies com o ambiente físico que ocupam”.

Celso Antônio Fiorillo (2005, p.25-26) o meio ambiente poderá ser avaliado em dois aspectos: a tutela imediata e a mediata. Segundo o autor, a tutela mediata está referida no artigo 225 da CF/88, onde está em seu núcleo a definição de meio ambiente, do que vem a ser bem ambiental, identificando aqueles que são titulares do direito ao meio ambiente, a natureza jurídica, princípios e a sua política. O penhor desses direitos é estimado como tutela imediata, que está contida no caput e incisos do supra referido artigo.

O meio ambiente natural é primeiramente resguardado pelo caput do art. 225 da Constituição Federal e prontamente pelo § 1º, I e VII, desse mesmo artigo

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 os presentes e futuras gerações.

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

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

[...] VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (FIORELLO, 2005, p.26)

Assim, o caput mostra um fundamento amplo para a expressão meio ambiente, e seus incisos do primeiro parágrafo, de forma minuciosa, acastela a ideia de prevenção e preservação do meio ambiente, seja ele qual for dentro de suas classificações, aprofundando tanto a tutela mediata quanto a imediata.

2.1.2.Meio Ambiente Artificial

Em contradição com o meio ambiente natural ou físico, o meio ambiente artificial pode ter uma interpretação literal de sua expressão, englobando todo espaço construído pelo homem, seja ele urbano ou rural. Conforme menciona Gilberto de Freitas (2005, p.26)

O primeiro, o meio ambiente artificial urbano, é formado pelo espaço fechado e pelo espaço aberto, sendo que faz parte do fechado as edificações, as construções, e do aberto as rodovias, ruas, praças, áreas verdes, etc. Já o segundo, o meio ambiente rural, está ligado ao campo, ao território. (FREITAS, 2005, p.26)

A Constituição Federal de 1988 faz menção também ao meio urbano artificial, não somente no artigo 225, mas também no dispositivo 21, do qual regula a competência da união para estabelecer condutas para a evolução urbana, com inclusão da habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Mostra também, o artigo 182 da Constituição, que traz a reverência da política urbana, regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988, s/p)

Essa classificação de meio ambiente está relacionada a própria essência do significado de urbano, trazida do latim *urbs*, *urbis* constitui cidade, e desdobrando, abarca seus habitantes. Não se opõe ao termo “campo” ou “rural” onde refere-se a todos os lugares habitáveis, não se opondo ainda ao termo “rural”, porque tem seu conceito unido a território.

2.1.3. Meio Ambiente Cultural

Gilberto Freitas (2005, p.56) ressalta um ponto importante sobre a conceituação de meio ambiente cultural, de tal forma que o conceitua bem cultural como sendo o bem, material ou não, significativo como produto e testemunho de tradição artística e/ou histórica, ou como manifestação da dinâmica cultural de um povo ou de uma região.

Continuando o autor, “podem-se considerar como bens culturais obras arquitetônicas, ou plásticas, ou literárias, ou musicais, conjuntos urbanos, sítios arqueológicos, manifestações folclóricas, etc”. (FREITAS, 2005, p.58)

No que tange a Constituição Federal de 1988, nos artigos 215 e 216 conceitua meio ambiente cultural de uma forma mais restrita

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

- I – as formas de expressão;
 - II – os modos de criar, fazer e viver;
 - III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
 - IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
 - V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.
- (BRASIL, 1988, s/p)

Assim, esta redação saiu do limite estreito da terminologia, agregando valores culturais amplos, protegendo não apenas monumentos, prédios e aspectos físicos, mas sim a essência, o valor íntimo da representatividade, a identidade.

Desta maneira, compreende-se que o significado de meio ambiente cultural é muito aberto do que julga a terminologia, já que agregam todas as configurações de marcas abandonadas pelo homem na sua existência.

2.1.4.Meio Ambiente do Trabalho

Esta classificação, Paulo Antunes (2000, p.216) defende que, meio ambiente de trabalho é aquele onde é produzido o trabalho, ou seja, segundo o autor “são os meios, bens e instrumentos materiais e imateriais, pelos quais o homem pratica atividade laboral”. Pode ser compreendido ainda como o um composto de condições ligados entre si ou não.

O autor ainda esclarece que “o meio ambiente do trabalho não se limita ao empregado; todo trabalhador que cede a sua mão-de-obra exerce sua atividade em um ambiente de trabalho”. (ANTUNES, 2000, p.217)

2.2.Princípios do Direito Ambiental

Paulo Afonso Machado (2007, p.84) ensina que os princípios do direito ambiental são imperativos para a configuração de um Estado do ambiente, à medida que orientam o desenvolvimento e a aplicação de políticas ambientais que enquadram como mecanismo de tutela ao meio ambiente e, por conseguinte, à vida humana.

Aqui veremos os mais importantes princípios do Direito Ambiental, a partir destes é possível que a proteção ambiental seja efetivada de uma maneira amplificada e que o direito material brasileiro, referente ao meio ambiente, seja posto de forma a arrematar o interesse coletivo da sociedade.

2.2.1.Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Segundo Cristiane Derani (2006, p.46) o princípio do desenvolvimento sustentável tem um escopo econômico, procurando encontrar um equilíbrio entre meio ambiente e meios de vitais de produção do homem e suas atividades. Já Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2007, p.26) alude em sua literatura a seriedade deste princípio em tela, esta importância reservada para as gerações futuras e a qualidade de vida das mesmas.

O princípio do desenvolvimento sustentável tem como conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que futuras

gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição. (FIORILLO, 2006, p.46)

Assim tende-se harmonizar a tutela do meio ambiente com a evolução econômica, com o desígnio de ampliar a qualidade de vida do homem. Resumidamente, o direito do desenvolvimento sustentável tem como escopo desenvolver políticas econômicas e conservacionistas, dirigidas a equilibrar a proximidade de proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. Assim, não cabebuscar o desenvolvimento com a exploração desenfreada dos recursos naturais, até porque não será durável.

2.2. Princípio da Prevenção

Sem dúvidas nenhuma esse é um dos mais importantes princípios do Direito Ambiental, mesmo não havendo hierarquia entre eles, o princípio da preservação é o garantidor de toda a materialização da continuidade do meio ambiente natural. Ainda nos dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2007, p.29) este princípio não deve ser confundido com o Princípio da Precaução, pois aquele primeiro tem sua aplicação consistindo na prática de condutas a fim de evitar danos ambientais, sobretudo em certos eventos lesivos. Tal princípio tem aplicação direta nos campos jurídico e administrativo conforme aduz o autor supracitado

Sob o prisma da administração, encontramos a aplicabilidade do princípio da prevenção por intermédios das licenças, das sanções administrativas, da fiscalização e das autorizações, entre outros tantos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental da tutela do meio ambiente. (FIORILLO, 2007, p.34)

O princípio da prevenção encontra-se expresso na Constituição da República Federativa do Brasil no art. 225, que menciona que é dever do Poder Público e da coletividade proteger e preservar o meio ambiente para o presente e para as futuras gerações. Já o Estado possui um papel de agente que previne o dano ambiental, pois tem a tutela jurisdicional, aplicando sanções ao poluidor, como instrumento da prevenção.

2.2.3 Princípio da Precaução e da Prevenção

O princípio da Precaução é de suma importância, pois cautela ações que têm por objetivo cuidar do meio ambiente. Mesmo que o dano não seja efetivo, este fundamento não pode ser usado para delongar as ações objetivando prevenir ou frustrar o dano ambiental. Segundo a Declaração de Estocolmo de 1972, em seu Princípio 2, descreve a indigência da prevenção e precaução, segundo

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservadas em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento. (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972, p.01)

A prevenção deve ser compreendida como a precisão de se conduzir os atos humanos à sustentabilidade, com a ausência da ameaça, para que se alcance um amparo a um potencial dano inconversível ou de complicada retaliação que possa vir a acontecer. Aludindo sobre o assunto, o Princípio 15 da Declaração do Rio traz

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992. p.03)

Assim, ainda na seara do Princípio da Precaução, José Rubens Norato Leite defende que

Se pretendermos unificar semanticamente as categorias de risco (a situação de risco poderá ser atual e concreta, ou simplesmente provável e verossímil, hipótese em que será potencial) e de perigo, pode-se considerar para a compreensão de nosso raciocínio que o princípio da prevenção se dá em relação ao perigo concreto enquanto, em se tratando do princípio da precaução, a prevenção é dirigida ao perigo abstrato. (LEITE, 2002, p.48)

Desta feita, deve-se considerar o princípio da prevenção e da precaução como contíguos, com uma bilateralidade em que mostra a prevenção para uma ameaça concreta, na proeminência de acontecer, e o da precaução para uma ameaça em abstrata, que possa vir a se concretizar no futuro.

2.2.4.Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Segundo o Relatório Brundtland (1987, s/p) da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, apresentado à Assembleia Geral da ONU, o princípio do Desenvolvimento Sustentável tem uma relevância não compulsória, pois tal princípio busca uma interação entre as políticas ambientais e o desenvolvimento sócio econômico, para que cresçam de maneira simbiótica.

Já em manifesto, a Declaração de Estocolmo, em seus princípios, conceitua desenvolvimento sustentável, associando o social ao econômico, mas sempre reverenciando a natureza, já que seus recursos são exauríveis. A Agenda 21, apresentando a Declaração de Estocolmo, afirma em seu Princípio 1 e 4, concomitantemente, que

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972, p.01)

Usurpando dos conhecimentos de Luiz Paulo Sirvinskas (2009, p.48) o princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis. Também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou eco desenvolvimento. (SIRVINSKAS, 2009, p.48)

Dessa maneira, para o estabelecimento do desenvolvimento sustentável, cogente é que os Estados se compreendam entre si, comungando de habilidades e ciências, em um mecanismo basificado nos princípios de cooperação, precaução e equidade.

3. A AÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE NATURAL

Nos entendimentos de Toshio Mukai (2005, p.109-110), a ação popular não se destina para à plenitude da defesa ambiental, em termos de abrangência de todas as hipóteses de danos potenciais ou não ao meio ambiente. Para ele, a ação popular

Apenas será compensatória em situações de abusos ao meio ambiente por atividades dependentes de autorizações, para o seu exercício, do Poder Público, posto que, continua a ser exigível como condição para a procedência da ação a ilegalidade do ato. (MUKAI, 2005, p.109-111)

Apoderando do saber, Celso Antônio Pacheco (2005, p.376), a ação popular destina-se a proteção dos bens públicos e difusos, onde tal ação tem metodologias diferentes, como resultado, a metodologia a ser aplicada será o previsto na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, compondo a base da competência civil coletiva. E para que seja utilizada a ação popular em desfavor de ato lesivo ao meio ambiente, há que ter presente que estão configurados, no caso de que se trate, as duas condições basais, além da condição de cidadão do requerente: a legalidade e a lesividade.

3.1. Lei que Regula a Ação Popular

Premissamente faz-se necessário conceituar a Ação Popular, e para tal feito, será seguido o norte do doutrinador Hely Lopes Meirelles, que sabiamente conceitua sobre o assunto:

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. (MEIRELLES, 2003, p.46)

Assim como fundamento, ação popular está esculpida no texto constitucional artigo 5º LXXIII, onde determina a legitimidade do cidadão para a propositura deste mecanismo de defesa de bens tutelados legalmente. A lei 4.717/65, em seu artigo 1º, também tem inserido no seu conteúdo, inclusive precedente a própria CF/88, a legitimidade, os bens tutelados e a admissão da ação:

Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, 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 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 4.717, de 29 de junho de 1965, art. 01)

Desta maneira, a legislação adjudica ao cidadão a legitimidade, na seara individual, de desempenhar a tarefa solidária e compartilhada do Estado e da coletividade no cumprimento do poder-dever da tutela ambiental, constituindo assim, uma maneira de democracia social ambiental.

É um pleito que pode ser concretizado de maneira repressiva ou preventiva. Quando repressiva, a ação popular buscará a emenda dos atos ofensivos já concluídos, assim, será uma ação judicial em que a solicitação será reparadora. Por outra vertente, se a ação popular for preventiva, o processo judicial será sugerido antes que os resultados lesivos das práticas lesivas que estão em execução – ou em eminência de – sejam consumados, podendo o requerente solicitar em juízo uma liminar para a suspensão dos efeitos do ato lesivo.

3.2 Da lesão à moralidade administrativa e ao meio ambiente como requisitos autônomos suficientes para embasar a ação popular

Com o surgimento do regulamento do artigo 5º LXXIII da CR/88, ficou inquestionável que o dano à moralidade administrativa é condição independente satisfatória para a propositura e aplicação da ação popular. Conforme até aqui pesquisado, na visão da doutrina e jurisprudência atuais, a ilegalidade-lesividade, antes tida como imprescindível ao intento da ação popular, abdicou à exigência somente da lesividade, o que pretere da obrigação de lesão ao erário (lesão no sentido material e econômico)

Para Rodolfo de Camargo Mancuso (2003, p.89), evidencia-se que o dano concreto ao erário, anterior da atual CF/88, era um requisito inexigível. Neste entendimento, o conteúdo da LAP de 1.965 já antecipava danos aos bens estéticos,

artísticos, turísticos e históricos; sendo bens imateriais de difíceis ou de quase impossível transformação em valor monetário. A inteligência predominante antes da CR/88, era que, ainda que dispensável a lesão ao erário em determinados casos, a exigência simultânea da ilegalidade fazia-se cogente para a propositura ação popular.

Ainda nos saberes de Rodolfo de Camargo Mancuso (2003, p.92), com o surgimento do novo mandamento constitucional em relação à moralidade administrativa, de concepção ampla e totalmente abstrato, ademais ficando claro que o patrimônio público (erário) não careceria de ser efetivamente lesado para se acolher a ação popular, também ficou evidente que pelo conceito amplo de moralidade, seria possível existir condutas formalmente legais, mas imorais em sua essência.

Nesta vertente, Gregório Assagra de Almeida (2003, p.67) assim se expressa em sua obra:

Portanto, no que tange ao controle jurisdicional da moralidade administrativa pela ação popular, o binômio ilegalidade-lesividade – exigido no passado como fundamentação para o ajuizamento da ação popular – merece hoje revisitação. Pode-se falar em legalidade ou ilegalidade imoral quando desrespeitados os princípios da moralidade administrativa por ato (comissivo ou omissivo) dos agentes administradores da coisa pública, o que já traz embutida em si lesão ao patrimônio moral, que se constitui como expressão de todos os princípios e valores éticos que devem pautar a forma de atuação do administrador público. (ALMEIDA, 2003, p.67)

Rodolfo de Camargo Mancuso (2003, p. 107), observa que:

A moralidade administrativa pode e deve ser considerada uma categoria jurídica autônoma, significando dizer que um ato administrativo pode ser: a) legalmente formal; b) não lesivo ao erário; mas, inobstante, ser moralmente insustentável. Nesse caso, será sindicável em ação popular. Aliás, como argutamente observa José Afonso da Silva, a se exigir que um ato administrativo imoral seja também ilegal, isso irá “liquidar com a intenção do legislador constituinte de contemplar a moralidade administrativa como objetode proteção desse remédio. (MANCUSO, 2001, p.107)

Mas lamentavelmente, a despeito da adequada abordagem dada ao instituto por tais autores, muitos tribunais permanecem no anacronismo, não averiguando a máxima efetividade originada pela CR/88, não adotando a desnecessidade do binômico ilegalidade-lesividade, resíduo de um ordenamento não mais vigente.

Um conhecimento importante a ser aludido, é que em tempos precedentes à da atual Constituição, vários doutrinadores já protegiam a autonomia da lesividade,

como satisfatória à propositura da ação popular, como bem elucida André Ramos Tavares (2006, p. 78) ao abordar do tema em sua obra:

A lesividade é, fora de dúvida, pressuposto constitucional, específico, vital e, conquanto se possa discutir em torno da suficiência da lesividade, jamais a nulidade ou a anulabilidade (no contexto da ilegalidade) conduziriam à discussão da possibilidade de serem alçadas como requisitos suficientes per se. A ilegalidade sim é que sempre dependerá da concomitante prova da lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (e aqui, como se verá, é que há a possibilidade de dizer que nunca haverá ilegalidade que não fira a moralidade administrativa). (TAVARES, 2006, p.78)

A problemática advinha, contudo aqui já posto, anteriormente da atual Carta Magna. É que autores haviam dado por certo a suficiência da lesividade, apreendiam a lesividade como suficiente a ilegalidade. Esta colocação, diga-se de passagem muito conveniente, não tira a particularidade da independência da lesividade acima debatida, apenas originando a ilegalidade associadamente. A lesividade é igualmente autossuficiente, só que traz de “brinde” a ilegalidade a ela inerente, o que parece claro.

A ação popular não se destina ao ato ilegal, muito menos a mera ilegalidade formal. O que ela exige é algo diverso, a lesividade. Apenas ocorre que, nas hipóteses do artigo 4º da LAP, uma vez que tenham tido sua existência provada, dispensa-se a correspondente prova da lesividade, que se presume. Sendo assim, o autor defende que a ação popular se liga ao ato lesivo que pode estar apenas travestido de legalidade. Aquilo que é lesivo, ainda que formalmente legal, é suficiente ação popular. O que a LAP reconhece como ilegal em seu texto contém a lesividade em seu bojo, presumida. E ainda que se interprete como independentes, que não existe ato lesivo que seja legal em sua essência, isso não prejudica a autonomia da lesividade à moralidade administrativa como suficiente à ação popular. (TAVARES, 2006, p.110)

Correlato ao prejuízo causado ao meio ambiente, espécie igualmente autônoma pela CR/88, é da mesma forma dispensável danos ao erário e satisfatório a lesividade para proteger a ação popular, independente da legalidade formal do ato protestado. André Ramos Tavares (2006, p.114) atribui:

Assim, afastado o suposto requisito da ilegalidade (acima), para mais do que isso, agora se afasta também o requisito da lesividade ao patrimônio público, em seu sentido estritamente técnico. O que pode ocorrer, concomitantemente com o ato lesivo ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico ou cultural, é a lesividade à moralidade administrativa, visto que o conceito de moralidade é extremamente amplo para abarcar, sem maiores dificuldades, também esses conceitos. (TAVARES, 2006, p.114)

Portanto, o meio ambiente, prestigiado pela CR/88 (art. 225), é espécie de ampla complexidade, que pode ser compreendido, até pelo julgamento de moralidade. O meio ambiente, como fonte esgotável, é de impar importância para a sociedade, e sua admissão como objeto da ação popular, e de maneira autônoma, representa um considerável progresso legal e social.

3.3 A Ação Popular como meio para a Efetividade do Direito à Proteção do Meio Ambiente

Por um tempo duradouro, a ação popular era tida apenas como direito político do indivíduo atuando na inspeção do poder público, uma maneira de incontestável do próprio direito de requerer, em dias atuais, contudo, repercutem as primeiras sementes da doutrina no intento de considerar a ação constitucional, não apenas direitos dos transindividuais e prática da soberania, mas também no direito fundamental à limitação da discricionariedade estatal e da improbidade.

Como aqui já evidenciado, a ação popular refere-se de mecanismo processual por via qual o requerente popular pode diligenciar a improdutividade de atos da administração pública dos quais resulte dano ou ameaça de dano ao meio ambiente. Embora Marcelo Abelha Rodrigues (2013, p.107) considere um mecanismo de pouca produtividade, ante a particularidade deste mecanismo, deve-se ter ciência que não se refere sobre afirmação de nulidade de ato administrativo, mas de fiscalização popular da efetividade das direções constitucionais, de modo a atrelar os atos da administração e dos governantes aos comandos constitucionais. É, pois, um meio jurídico pelo qual o próprio povo demanda por efetividade da Carta Magna.

No campo do meio ambiente, a ação popular é mecanismo imperativo para que haja o equilíbrio e interação da economia, sociedade e bem-estar natural, de tal modo que, esse equilíbrio ambiental é indispensável para uma hígida qualidade de vida, esta última, configura-se interesse coletivo, uma pluralidade designada humanidade. Transcorre desta circunstância um contrassenso fático de se acastelar um direito subjetivo como probabilidade de se discutir “aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio” (REALE, 2009, p.260).

Assim, Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p.115), leciona sobre o cabimento da ação popular ambiental:

Importante frisar que a ação popular se presta à defesa de bens de natureza pública (patrimônio público) e difusa (meio ambiente), o que implica a adoção de procedimentos distintos. Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, constituindo, como sabemos, a base da jurisdição civil coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei n.4717/65. (FIORILLO, 2005, p.115)

Ainda nos dizeres do autor supracitado:

A ação popular não tem por escopo único a só fiscalização da conduta dos atos da Administração. Isso porque, ao colocar o meio ambiente como um dos seus objetos transfere ao Poder Público o dever de preservá-lo e protegê-lo, por conta do dispositivo no art. 225, caput, da Constituição Federal. A palavra ato deve, pois, ter um conteúdo mais elástico, abarcando tanto o ato comissivo como o omissivo, porquanto é imposto ao Poder Público o dever de prevenção e proteção ao meio ambiente. A finalidade da ação popular trazida pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição é anular o ato lesivo, portanto, desconstituir o já praticado. No entanto, se fórum ato material propriamente dito, v.g., se uma empresa sem licença para funcionar desrespeitar a norma e poluir o ambiente, a pretensão da ação popular será extirpar o ato que está sendo praticado, de modo a prescrever a abstenção da prática. (FIORILLO, 2005, p.117)

Nesta esteira, Miguel Reale (2009, p.262) defende que a ação popular ambiental considera a tutela ao meio ambiente mesmo que na forma preventiva, logo, originando muitas benesses pelo emprego deste instrumento, de maneira que na pequena probabilidade de prejuízo ambiental já é motivação para a sua aplicação, objetivando dessa maneira, impedir a consolidação do dano. O mérito no emprego do mecanismo constitucional da ação popular ambiental transforma-se de maneira mais efetiva em face da isenção das custas judiciais ao autor popular, aspecto este que incentiva ainda mais sua utilização, isenta o autor popular até mesmo de ônus sucumbenciais, salvo comprovada má-fé.

Nesse tópico, é proeminente mencionar exemplo que venha demonstrar a aplicabilidade da ação popular ambiental, ficando evidente a sua importância. Como meio de proteção ao meio ambiente natural, o cidadão faz uso dessa ferramenta de fiscalização, exercendo seu direito subjetivo, impulsionado pela crise ambiental, buscando a responsabilização do ente estatal que em não observância das leis ambientais, causou dano ambiental efetivo. E perante essa situação, o Tribunal de Justiça de São Paulo decide

ACÇÃO POPULAR AMBIENTAL ATERRO SANITÁRIO
COMPROVAÇÃO DE TER A MUNICIPALIDADE DESCUMPRIDO

AS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LICENÇA AMBIENTAL, DANDO CAUSA INCLUSIVE A MULTA AMBIENTAL APLICADA DANOS AMBIENTAIS COMPROVADOS "ASTREINTES" E VERBA HONORÁRIA ADVOCATÍCIA INSURGÊNCIA QUANTO AO VALOR FIXADO REDUÇÃO IMPERTINÊNCIA INDENIZAÇÃO CARÁTER SUBSIDIÁRIO IMPOSSIBILIDADE DE COEXISTÊNCIA COM A MULTA. (TJ-SP - APL: 00008329320108260095 SP 0000832-93.2010.8.26.0095, Relator: Paulo Ayrosa, Data de Julgamento: 13/12/2013, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 17/12/2013)

Conforme mostra tal jurisprudência, o município descumpriu as exigências contidas em órgãos de regulamentação ambiental, dispensando de maneira arbitrária e inadequada resíduos sólidos domiciliares, ocasionando poluição do solo. Em pleno direito, o cidadão impetrou a ação popular em prol do meio ambiente, que almejou seu objetivo com a procedência do pedido. Apesar deste exemplo ser apenas um fragmento didático e com uma pequena análise local do caso supracitado, é importante ressaltar os efeitos macros que esse tipo de ação causa, a visão global deve ser considerada, haja vista que a degradação do meio ambiente surte efeitos generalizados, e com a tutela ambiental pode-se prevenir e reparar eminentes riscos, melhorando a qualidade de vida da população e conservando fontes esgotáveis da natureza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do presente estudo podemos perceber que a efetividade da ação popular no que diz respeito ao bem público, nota-se que tem sido vista como uma questão política, econômica e social, demonstrando assim a conscientização da população brasileira e o efetivo exercício da cidadania.

A qualidade de vida da sociedade está diretamente ligada ao meio ambiente natural, a exemplo disto, observa-se em grandes centros urbanos que tem um elevado índice de poluição do ar, que, por conseguinte, doenças relacionadas emergem. Por muito tempo, o homem teve a falsa ideia de que os recursos naturais eram inesgotáveis, pregada pelo capitalismo individualista, mas tal teoria caiu por terra, e o meio ambiente natural passou a ser considerado patrimônio social, ratificada constitucionalmente e infraconstitucional. Para a tutela deste patrimônio social e do bem comum, leis surgem com o escopo protecionista, cria-se assim, um conjunto de condições e leis para a benesse da sociedade, uma vez que a qualidade de vida e a sobrevivência humana estão intrinsecamente ligadas ao meio ambiente, e é cogente a proteção do mesmo. De tal maneira, a título de exemplificação, temos leis como; Lei 6.938/81, (Política Nacional do Meio Ambiente); a Lei 6.902/81 (Lei da Área de Proteção Ambiental); e a Lei .905/98 (Lei de Crimes Ambientais) dentre outras.

O direito ambiental é bem abrangente, permeando por varias áreas do direito: internacional, penal, processual, administrativo, garantindo assim uma legislação internacionalmente e nacionalmente garantida em relação aos direitos das presentes e futuras gerações.

Uma das características do direito ambiental é de pauta-se justamente na coletividade, não sendo possível a individualização, fazendo com que, para um ambiente saudável há que se pensar de forma ampla e generalizada refletindo na qualidade de vida dos seres, visando uma melhora no desenvolvimento econômico dos Países.

A proteção do ambiente esta ligada a diferentes maneiras de se proteger o meio ambiente, destacamos, para o presente artigo, a ação popular em âmbito ambiental, uma ferramenta que vem buscar o equilíbrio entre estes dois pólos a ação popular e a tutela.

Para que esse exercício de cidadania se torne mais eficaz, deve-se divulgar, explicar ao cidadão que é dever dele proteger, fiscalizar a atuação dos dirigentes, representantes públicos do meio ambiente, no âmbito da competência federal, estadual e municipal, porém para isso há que se investir em campanhas de conscientização a fim de tutelar o dever de proteção à sociedade e ao Poder Público.

A ação popular proporciona ao cidadão maior legalidade, para de maneira efetiva, impugnar, preventiva ou repressivamente os atos da Administração que resultem em degradação ambiental, a fim de atribuir a responsabilidade administrativa e criminal do agente causador do dano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVIM, Arruda. Ação popular.n: **Revista de Processo**, nº 32. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental**: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

_____. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, Editora Edijur, 2006.

BRASIL, Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação cível nº 00008329320108260095 SP 0000832-93.2010.8.26.0095. Apelante: Prefeitura Municipal de Torrinha. Apelada: Anail Talita Pereira Alves. Relator: Juiz Paulo Ayrosa. São Paulo, 13 de dezembro de 2013. **Lex**: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/119575684/apelacao-apl-8329320108260095-sp-0000832-9320108260095/inteiro-teor-119575706?ref=juris-tabs>. Acessado em: 13 de dezembro de 2017.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 de maio de 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 27 mai. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 27 mai. 2017.

_____. Decreto n. 4.717 de 29 de junho de 1965. **Regula a Ação Popular**. Disponível em: Acesso em: 27 mai. 2017.

BRUNDTLAND, Harlem. Relatório Brundtland. **Nosso Futuro Comum, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/1987>. Acesso em:27 mai. 2017

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo, Editora Edijur, 2006

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro, Editora Saraiva. 2007

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ílícito Penal Ambiental e Reparação do Dano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FURTADO, Luísa Elisabeth Timbó Corrêa. **Ação Popular**: mecanismo de controle dos atos da administração pública pelo cidadão. São Paulo: LTr, 1997.

GARCIA, Maria. In. **A Interpretação Constitucional e os Requisitos da Ação Popular**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 8. Jan/mar. 2000. RT. Número 30.

GUIMARÃES, R. Paulo. Ecopolítica em Áreas Urbanas: **A Dimensão Política dos Indicadores de Qualidade Ambiental**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

_____. **Dano ambiental: Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Ação Popular Constitucional**. In: Revista Brasileira de Direito Público, nº 01. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Campus Jurídico. 2007

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**: proteção do erário público, do patrimônio cultural e natural; e do meio ambiente. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. 5a ed. São Paulo: Editora RT, 2003.

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

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

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. Número 30

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson; e Rosa Maria de Andrade. **Código e Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante**. ed. São Paulo: dos Tribunais, 2006.

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

RAMOS, Elival da Silva. **A Ação Popular como Instrumento de Participação Política**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1991.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25º ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2005.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SIRVINSKAS, Luiz Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7ed, revis. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v.1 Rio de janeiro: Forense, 2003.