

# AÇÃO POPULAR AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Thiago Oliver Pereira<sup>1</sup>  
Maraluce Maria Custódio<sup>2</sup>  
Banca examinadora\*\*

RESUMO: O presente artigo tem como objeto mostrar o instituto da ação popular no âmbito ambiental, como instrumento de cidadania. O seu objetivo é de anular atos lesivos ao patrimônio público, bem como instituições que o poder público tenha participação ou ainda postergar a moralidade administrativa. Serão demonstradas legislações ambientais, políticas de proteção ao meio ambiente e todo o conjunto necessário para que proteger o patrimônio ambiental, através de uma ação popular.

PALAVRAS CHAVES: Ação Popular, Cidadania, Direito Ambiental, Meio Ambiente, Políticas ambientais.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2 Histórico da Ação Popular; 3 Legislação Brasileira acerca da Ação Popular; 4 Proteção do Meio Ambiente Brasileiro; 4.1 Políticas Ambientais no Brasil; 4.2 Educação Ambiental; 5 Aplicação dos princípios da precaução e prevenção na preservação do meio ambiente; 6 Preceitos da Ação Popular e Aplicabilidade; 6.1 Natureza Jurídica; 6.2 Objeto; 6.3 Partes; 6.4 Competência; 6.5 Procedimento; 6.6 Sentença; 6.7 Jurisprudência; 7 Meio Ambiente e Cidadania; 8 Considerações Finais; Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

Sob a ótica dos interesses das civilizações e seu desenvolvimento ao longo da história, serão mostradas as frequentes transformações dos pensamentos e preocupações em relação ao patrimônio ambiental equilibrado. Ao interpretar a sociedade contemporânea brasileira e mundial, é nítido observar o aumento do interesse em relação às questões ligadas ao meio ambiente, principalmente a defesa dos direitos difusos exercida pela sociedade.

O presente trabalho tem por objetivo a análise e também o estudo sobre a ação popular ambiental no Brasil, ferramenta processual assegurada a todos os cidadãos para defender os direitos difusos, principalmente o meio ambiente tema relevante do nosso estudo. A questão sobre esse instrumento popular, já garantido pelo ordenamento jurídico, é a baixa usualidade por parte da sociedade em querer proteger o nosso meio ambiente. A Constituição Federal de 1988 estabelece o dever da sociedade na preservação ambiental, pois a Lei Maior, entende que o meio ambiente é um bem fundamental para a vida da população, o que o torna um bem de uso comum do povo (FIORILLO, 2002).

Assim, torna essencial que também seja analisado a concepção da cidadania demonstrando a sua ligação direta com patrimônio ambiental, através da participação comunitária e as peculiaridades legais vinculadas ao a ação popular.

O problema desse instrumento surge em relação a sua aplicabilidade no direito ambiental em face do judiciário. Nesse contexto é importante compreender o que a lei brasileira proporciona para o cidadão intentar com a ação popular ambiental, fazendo com que esse remédio constitucional fortaleça ainda mais a preservação ambiental.

Para o alcance dos objetivos desse trabalho, foram adotados uma metodologia com base em pesquisas bibliográficas, acesso aos Tribunais de Justiça dos Estados do Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do sul, através de seus portais eletrônicos, para encontrar elementos quantitativos que pudessem demonstrar a como esse instrumento funciona na prática jurídica.

O mencionado estudo foi organizado de maneira bem objetiva, iniciando seu conteúdo mostrando a evolução histórica da ação popular no mundo e no Brasil, relatando suas origens e suas transformações no tempo. O trabalho aborda a legislação brasileira acerca da ação popular e destaca a proteção do nosso meio ambiente, por meios legais, políticas ambientais e educação ambiental.

Em sequência, destaca-se os preceitos da ação popular, demonstrando suas peculiaridades no processo, bem como, natureza jurídica, legitimados, objeto, partes, competência, procedimento, sentença e jurisprudência acerca das discussões sobre o tema.

Ao final, relata-se sobre uma questão de suma importância, a cidadania, demonstrando o quanto esse meio é efetivo para garantir e proteger a nossa natureza. Essas curtas observações, nos proporcionam um levantamento em relação aos problemas ambientais, para uma melhor concepção da importância da cidadania ambiental no nosso ordenamento jurídico.

## 2 HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR

A ação popular teve seu surgimento no Direito Romano, na qual era denominada de *actio popularis*. Esse remédio constitucional era atribuído a qualquer cidadão (do povo), como ferramenta para defender os interesses de toda a coletividade (FIORILLO, 2010).

No berço do Direito, em Roma, esse instrumento com o tempo, se tornou uma excepcionalidade em relação ao direito de ação, pois a natureza jurídica da ação é individualizada, não autorizando nenhuma pessoa defender os direitos de outrem, salvo se for a favor da coletividade. Esse instituto popular, embora almeje o ressarcimento, não integra os bens do ofendido, visto que a ação popular busca defender o interesse do povo.

Entretanto, sabendo da possibilidade da ação popular ser impugnada por qualquer cidadão, deve ser observado algumas características peculiares que reduzem esse direito, bem como a legitimidade ativa e fato de que somente pessoas íntegras poderiam propor esse instrumento popular.

Veio à queda do Império Romano, surgindo o feudalismo (direito medieval), as ações populares não sobreviveram a essa transição. A consequência da era feudal não concedia nenhum tipo de instrumento ao cidadão, para que ele pudesse defender a res publica. No sistema feudal não era admitido nenhuma forma de superioridade em relação ao senhor feudal, não existindo nenhuma forma do cidadão sobressair em busca dos seus direitos. Mesmo a ação popular não sendo utilizada no feudalismo esse instituto sobreviveu a essa época, pois era usado em alguns reinos mediterrâneos, como por exemplo, França e Reino Unido.

No direito moderno e contemporâneo, as ações populares reacenderam suas chamas e ganharam uma força jurídica resistente, pós-feudalismo, no ano de 1836 na Bélgica. Posteriormente outros países como

Espanha, Portugal, França, também ratificaram a ação popular em seus ordenamentos jurídicos, enaltecendo a concepção de cidadania e democracia, erguendo todos os direitos do povo esquecidos no era feudal. A Itália teve seu papel fundamental no fortalecimento das ações populares, ao possibilitar o cidadão propor esta ação no que tange a matéria eleitoral.

A ação popular em sua trajetória se solidificou e mantém em absoluto vigor nos estados democráticos. A participação da sociedade na defesa do bem de uso comum do povo, bem como os direitos difusos, foi um reflexo de toda a evolução da *actio popularis*, com tendência ao crescimento posto que este instrumento popular tem como objetivo destituir atos lesivos e punir os responsáveis a repor, quando possível, o dano causado ao bem da coletividade.

No Brasil ação popular teve seu início desde a primeira Constituição vigente no Estado Brasileiro, a Constituição do Império de 1824. As demais constituições publicadas posteriormente na história do país, também recepcionaram esse instrumento, exceto as constituições de 1891 e 1937. As alterações da ação popular no decorrer das atualizações constitucionais brasileira foram mínimas, visto que o Brasil ao se tornar República em 1889, sempre deu ênfase a participação da sociedade na luta pelos seus direitos.

### 3 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ACERCA DA AÇÃO POPULAR

Essa garantia constitucional que existe em nosso ordenamento jurídico, foi adquirida inicialmente na Constituição de 1934, no qual estava expressa no capítulo que se tratava das garantias e direitos individuais, conforme “rt.113 38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”

Com a redução dos direitos individuais na Constituição Federal de 1937, a ação popular tornou-se distante dessa lei maior mencionada. Foi somente em 1946, que esse instrumento ressurgiu e ganhou um novo escopo jurídico que em nenhuma constituição no Brasil até aquele momento havia sido proposto.

Surgiu uma nova concepção da ação popular aumentando ainda mais o seu alcance, conforme nos traz o artigo 141, § 38 da referida Constituição.

*Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:(.)*  
*§ 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, ARTIGO 141, s/p).*

Em 1965, no dia 29 de maio, foi promulgada a Lei 4.717, onde tal legislação chamada de Lei da Ação Popular, atribui a esse instituto a necessidade de propositura da ação no rito ordinário, e também inúmeras modificações visando uma melhor adaptação dos objetivos que almeja a Constituição.

A Constituição da República de 1988, contudo, recepcionou em seu escopo jurídico e consolidou da ação popular como sendo um direito e garantia, que está positivado no artigo 5º, LXXIII:

*Art. 5º (...)*  
*LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando*

*o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, ARTIGO 5º, s/p).*

A Magna Carta ao positivar o instituto da ação popular em seu ordenamento jurídico, ela tão-somente solidificou esse meio processual, sem se valer de nenhuma atualização, visto que já existia previsão legal de tal ação, regulamentada pela Lei 4.717 de 29 de junho 1965.

A Lei da Ação popular, 4.717/65 em seu artigo 1º, traz a seguinte definição:

*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 (LEI DA AÇÃO POPULAR, n. 4.717 de 1965, ARTIGO 1º, s/p).*

Essa legislação peculiar da ação popular, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, além de trazer todo o seu procedimento, bem como a legitimidade, competência, cabimento, sujeitos, atenta que a ação para que ela possa ser admitida como popular, deve ser observados todos os procedimentos legais e específicos.

Destaca-se ainda, que mesmo a ação popular possuindo uma legislação própria regimental, é preciso utilizar de maneira subsidiária os princípios e estrutura jurídica do Código de Processo Civil, por entendimento de que mesma possui cunho de ação civil, apesar de ser coletiva.

Acerca da ação popular, ela tem a proeminência de não se resumir simplesmente em um meio de garantir os direitos fundamentais e o dever da sociedade na defesa do patrimônio público, mais também de proporcionar o exercício máximo de cidadania. A ação popular é o instrumento de direito processual constitucional colocado à disposição do cidadão como meio para sua efetiva participação política e tem por finalidade a defesa da cidadania (SIQUEIRA JR, 2012).

É inevitável reconhecer a ação popular como um remédio constitucional, um verdadeiro instrumento democrático, visto que a sua estrutura atesta ser uma ferramenta autêntica em função da democracia. A Constituição da República de 1988, de forma zelosa, concedeu a ação popular o seu devido reconhecimento, positivando-a na lista de garantias fundamentais, permitindo que esse meio processual seja utilizado por qualquer cidadão.

Tal carta constitucional demonstrou o quanto é importante a utilização desse instrumento jurídico pela população para a proteção do patrimônio ambiental, visto que a muitas décadas o Brasil buscou proteger o meio ambiente mas somente na Lei Maior de 1988 quando a mesma dedicou um capítulo exclusivamente para esse problema, efetivando ainda mais ação popular na matéria de defesa ambiental.

Nota-se que os preceitos relacionados ao meio ambiente não estão somente presente no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, existem também inúmeras normas que defendem o nosso patrimônio ambiental, onde a necessidade de proteger a natureza é o imenso desafio a ser alcançado, para resultar em uma harmonia sustentável entre o homem e meio ambiente.

#### 4 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE BRASILEIRO

A proteção e preocupação com a preservação ambiental é uma realidade atual em todo o mundo, bem como no Brasil.

A Constituição da República de 1988 traz um fortificado suporte jurídico quando se trata da necessidade de resolver os problemas ambientais. O legislador decidiu dar ênfase a essa matéria, por considerar o meio ambiente como um bem difuso e essencial para a qualidade de vida das pessoas, dando a ele uma identidade própria.

O artigo 225 da Constituição Federal aduz de forma cristalina o que foi anteriormente dito, no qual o dispositivo assegura que todas as pessoas:

*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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, ARTIGO 225, s/p).*

Ao interpretar o *caput* desse artigo é nítido compreender a ideia do legislador de elevar o meio ambiente e fazer dele, um direito fundamental da pessoa humana, e ainda reconhecer esse direito não somente de brasileiros ou estrangeiros, mas sim de todos aqueles que se encontram dentro do território nacional. Tal interpretação nos remete ao direito a vida sadia e com qualidade, para todas aquelas que vivem no Brasil, independente de sua nacionalidade.

Machado (2002, p. 46) "Não basta viver ou consagrar a vida. É justo buscar e conseguir a qualidade de vida".

O Direito Ambiental constituiu normas e princípios voltados unicamente para a proteção ambiental e principalmente para efetivar a qualidade de vida de todos os cidadãos, devendo ser compreendida como circunstância duradoura no que se refere às condições humanas, estas relacionadas a saúde, educação e também ao próprio meio ambiente.

Na legislação brasileira o conceito legal de meio ambiente, esta previsto no artigo 3º, da Lei 6.938/81, que expressa que o meio ambiente é "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

Leite (2004) nos ensina sobre o Direito Ambiental:

*Se ocupa da natureza e futura gerações nas sociedades de risco, admitindo que a projeção dos riscos é capaz de afetar desde hoje o desenvolvimento do futuro, que importa afetar, portanto, as garantias do próprio desenvolvimento da vida (LEITE, 2004, p. 80).*

A preservação ambiental é extremamente importante por causa das atividades humanas, o Estado hoje na esfera ambiental, tem o dever de agir e atuar em conjunto com a sociedade, para proteção e principalmente a conservação do patrimônio natural. O controle ambiental é a única solução para assegurar o meio ambiente equilibrado e conseqüentemente resguardá-lo para atuais e futuras gerações conforme os fundamentos constitucionais. O instituto da ação popular traz prerrogativas ao cidadão para que ele em conjunto com o poder público, exerce também o controle ambiental, quando a ele é permitido, contestar judicialmente os atos que o mesmo considerar prejudiciais ao patrimônio ambiental. A sociedade exercendo seus direitos por meio da ação popular vão garantir a todos uma condição melhor de vida, para atuais e futuras gerações.

##### 4.1 Políticas Ambientais no Brasil

A necessidade e a urgência de preservar o meio ambiente, fez com que o Brasil estabelecesse mecanismos legais para garantir a sua conservação. A partir da segunda metade do século XX a prote-

ção ambiental vem ganhando força, principalmente após a Organização das Nações Unidas (ONU), realizar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972 que teve como propósito a conscientização da sociedade para melhorar a convivência com o meio ambiente e também suprir as necessidades da sociedade atual sem atrapalhar as futuras gerações.

O Brasil começa a sentir os reflexos desse acontecimento, reconhecendo a necessidade de políticas ambientais com gestões apropriadas com maior rigidez e êxito, voltadas exclusivamente para o meio ambiente.

No ano de 1973 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), para alcançar uma gestão integrada de desenvolvimento sustentável e garantir a preservação e conservação ambiental.

O principal respaldo dos debates internacionais no Brasil se concretizou com a publicação da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, onde instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o grande marco da gestão ambiental, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISAMA). Este tem como objetivo principal assegurar o desenvolvimento sustentável, por meio de mecanismos que proporcionarão uma melhor qualidade no meio ambiente do Brasil, conforme ensinamentos do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2001).

Através desses institutos e instituições regidos pelo órgão público, buscaram harmonizar as condutas humanas em relação à sociedade, bem como as biológica e de ordem física, para que a população tenha uma qualidade de vida excepcional. Dessa maneira, almejam assegurar uma alta qualidade dos elementos que atendam as necessidades do cidadão com o objetivo de serem aceitos pela sociedade.

Nas questões relacionadas ao meio ambiente o Estado, precisa exercer o papel de fiscalizador e prevenir a lesão ambiental, esse é seu papel e obrigação constitucional. As políticas ambientais adotadas no Brasil nos mostra uma nítida vontade de mostrar a população o tão-quanto é importante cuidar da natureza e tudo aquilo que ele nos proporciona. Não há de se falar em uma vida saudável, se o nosso patrimônio ambiental não for equilibrado. O Poder Público busca a preservação do meio ambiente a todo momento, mais precisa levar esse conceito para a sociedade, para que saibam e possam exercer a proteção desse direito difuso.

##### 4.2 Educação Ambiental

A educação ambiental é um fator preponderante quando o assunto é preservação ambiental. Lidar com a magnitude dos problemas causados ao meio ambiente necessita de uma abordagem ampla e que exige conhecimentos a respeito do assunto.

O doutrinador Séguin (2006, p. 109) nos ensina, que a Educação Ambiental é imprescindível na "fixação de uma política ambiental nos países em desenvolvimento. Foi recepcionada no art. 225, § 1º, VI, da CF, que determina ao Poder Público, a promoção da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino".

A Lei Federal 9.795/99, na redação do seu artigo 1º dispõe:

*Art. 1º Entende-se por Educação Ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (LEI FEDERAL, N. 9.795 DE 1999, ARTIGO 1º, s/p).*

A educação ambiental deve ser entendida como um mecanismo de aprendizagem que demonstra os valores e as ações que devem ser realizadas para a formação do homem perante a sociedade e também em relação a preservação ambiental. Ela desempenha papel fundamental na criação do conhecimento, por instruir a sociedade sobre a importância da proteção dos direitos difusos, bem como alcançar a ideia da consciência e da cidadania.

Ressalta-se que a informação sobre o meio ambiente, é um

mecanismo de muita relevância, visto que ela vai mostrar ao cidadão, de que zelar pela conservação do nosso meio ambiente não é apenas função do Estado, mas de toda a população.

O direito de participação comunitária na proteção do meio ambiente, está na mesma direção das informações ambientais que o cidadão precisa conhecer. A participação comunitária é um princípio que norteia o Direito Ambiental, onde o mesmo concede a sociedade à responsabilidade pela preservação ambiental, fazendo com que o cidadão exerça a função de coadjuvante na guarda dos problemas do meio ambiente. De fato, o acesso as informações fazem com que a população tenha condições para exercer e atuar de forma mais intensa nas questões ambientais.

## 5 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

No contexto do Direito Ambiental, os princípios exercem as mesmas atividades de análise das normas legais, para que haja um equilíbrio no ordenamento jurídico. A aplicação dos princípios ambientais da precaução e da prevenção tem papel fundamental na preservação ambiental, visto que sua finalidade principal é de resguardar esse direito difuso, bem como, instruir toda a coletividade a não praticar um dano e consequentemente gerar efeitos negativos.

Ambos os princípios ambientais foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, e estão previstos no artigo 225, parágrafo 1º, inciso V, e também pela Lei 6.938/81, Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, positivados no artigo 4º, incisos I e V.

O princípio da prevenção está fundamentado em nossa Lei Maior, no qual o mesmo é quem vai propor que crie políticas públicas em defesa do meio ambiente, pelo fato do descontrole em relação a degradação dos recursos ambientais. Está presente no caput do artigo 225 da Constituição da República, quando se faz leitura do dispositivo e se encontra que é dever do Poder Público e também da coletividade, preservar e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Esse princípio está incorporado em todas as políticas públicas ambientais e é o que mais está incorporado em toda legislação ambiental.

A prevenção ela é muito mais importante e essencial do que responsabilizar o agente causador do dano ambiental (BENJAMIN, 1993). Muita das vezes a lesividade ao meio ambiente não pode ser recuperada, e se possível, ocorre de maneira lenta e com um custo muito alto, de maneira que a prevenção é de suma importância para evitar que a lesão ao meio ambiente ela não ocorra e dessa forma não seja necessário a sua recuperação. Tal princípio é usado no que tange aos impactos sofrido pelo meio ambiente e na necessidade de criar medidas protetivas para preservar e impedir que o dano ambiental aconteça.

O princípio da precaução assegura a proibição de qualquer intervenção ambiental, salvo se a mesma demonstrar certeza que não irá causar nenhuma consequência adversa ao meio ambiente. Este princípio é sinônimo do princípio da prevenção, visto pela grande semelhança e ligação existente entre esses dois princípios.

Assim, Machado (2001) nos ensina que:

*No princípio da prevenção previne-se porque se sabe quais as consequências de se iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo. O nexo causal é cientificamente comprovado, é certo, decorre muitas vezes até da lógica. No princípio da precaução previne-se porque não se pode saber quais as consequências que determinado ato, ou empreendimento, ou aplicação científica causarão ao meio ambiente no espaço e/ou no tempo, quais os reflexos ou consequências. Há incerteza científica não dirimida (MACHADO, 2001, p. 48).*

A cooperação do Estado em conjunto com a sociedade, por

meio da participação dos grupos sociais diversos, na criação e aplicação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente é essencial para que se alcance o efetivo sucesso desses princípios.

Quando o Estado não conseguir fazer com que a população conheça o princípio da precaução bem com o princípio da prevenção, posto que os mesmos não possuem previsão legal, o nível de degradação ambiental cresce gradativamente, e o controle ambiental deixa de ser efetivo.

## 6 PRECEITOS DA AÇÃO POPULAR E APLICABILIDADE

A ação popular possui legislação própria, como já citado anteriormente. Esse instrumento é regulado pela Lei 4.717 de 29 de junho de 1965, que permite qualquer cidadão fiscalizar os atos do Poder Público, e também anular todos os atos que causem lesão ao Patrimônio Público.

### 6.1 Natureza Jurídica

O instituto da Ação Popular tem natureza jurídica desconstitutiva e também condenatória, ligada a um processo de cognição, no qual tem como conjectura e análise jurídica o dano. Esse processo de conhecimento ligado à ação popular, primeiramente irá fazer verificação e somente depois decretará o dano, através de provas demonstrada pelo autor da ação. É somente dessa forma que o cidadão, que impugnar a ação, irá atingir a verdadeira finalidade desse pleito.

A natureza pode ser ainda processual constitucional, pelo fato de instituir tal ação como garantia fundamental de todos os cidadãos, vinculada à efetivação do direito de proteger e assegurar os interesses coletivos. A natureza jurídica na ação popular é uma questão de extrema importância para determinar qual procedimento deve ser seguido, e assim alcançar a sua finalidade.

### 6.2 Objeto

O objetivo da Ação é 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, sempre que esse ato violar todos os princípios que regulam a Administração Pública, principalmente os positivados no artigo 37 da Carta Magna "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

O objeto de defesa da ação popular, está conectado diretamente com pedido postulado, já que o mesmo fomenta a matéria do que esta sendo pleiteado, ou seja, busca a proteção da justiça por meio de uma decisão com base nos direitos. Logo, o objeto do artigo 1º da Lei da Ação Popular, fortificado pelo artigo 5º, em seu inciso LXXIII da Constituição da República.

Em síntese, o objeto dessa ação é acontecimento real e concreto que lesionará o patrimônio público, meio ambiente e a moralidade administrativa,

Nesse contexto, Jose Afonso da Silva (2007, p.100) expressa que o objetivo basilar da ação popular é a manutenção do princípio da moralidade na conduta dos poderes públicos ou das entidades privadas, relativamente à gestão do patrimônio público. Assim o objetivo imediato da ação popular é obter uma decisão que desfaça o ato causador da lesão ao patrimônio público.

### 6.3 Partes

Ao explorar sobre legitimidade ativa dessa ação, é fundamental conhecer o que a Lei Brasileira traz sobre o conceito de cidadão. O artigo 1º, inciso III da Lei 4.717 de 1965, conhecida com Lei da Ação Popular, compreende que para ter legitimidade ativa, é obrigatória a provação de

cidadania, através de apresentação do título de eleitor ou qualquer documento equivalente. Não seria suficiente ser apenas brasileiro intentar essa ação, é necessário que se prove a condição de cidadão, ou seja, estar em situação regular com suas obrigações e deveres eleitorais.

No que tange ao sujeito ativo, este pode ser qualquer cidadão, pessoa física, desde que esteja em dia com seus direitos políticos, conforme previsto legalmente no artigo 1º da Lei 4.717/65. Quanto a legitimidade do sujeito passivo, regulamentada pelo artigo 6º da Lei da Ação Pena 4.717/65, este pode ser, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, todas as autoridades públicas positivas no artigo 1º da referida lei e também aqueles agentes públicos de alguma forma participaram do ato lesivo ao patrimônio público.

#### 6.4 Competência

Primeiramente, é de suma importância destacar que a ação popular, sempre será proposta na justiça comum (1º grau) no foro do local onde ficou comprovado o dano, tornando-se assim, o juízo competente. É necessário identificar quem cometeu o ato lesivo, para que seja possível determinar a competência.

Na Lei 4.717/65, no artigo 5º, ele expressa, que ao se tratar de Município e Estado, a competência será definida conforme a estrutura do judiciário do Tribunal Estadual. Mais no caso de uma lesão de bens da União, terá sua competência compreendida pelos ensinamentos do dispositivo 109 da Constituição Federal de 1988.

#### 6.5 Procedimento

A ação popular é auxiliada pelo rito ordinário previsto no código de processo civil, mas a Lei 4.717/65, traz algumas peculiaridades, no que tange ao seu procedimento e seus prazos. Essa ação ainda é passível de pedido liminar se presentes os requisitos do *fumus bonis iuris* e o *periculum in mora* quando o ato lesivo precisa ser urgentemente reparado.

O preparo e as custas processuais da ação popular, serão compromisso dos litigantes no término do processo. Se o autor propor a ação de má-fé, recairá sobre o mesmo, as custas judiciais e também o ônus da sucumbenciais. O valor da causa, será determinado na sentença, onde que o valor do dano deve ser comprovado durante o processo, conforme artigo 14 da Lei 4.717/65.

#### 6.6 Sentença

O processo da ação popular sendo ação julgada procedente, o ente público estará obrigado a reparar todo o dano causado pelo ato praticado, de modo que o ocorrido seja desfeito e volte para a situação anterior, não sendo possível, responderão os entes com seus patrimônios, podendo os mesmos se valer da ação de regresso em face de seus agentes públicos e também dos favorecidos pelo ato lesivo praticado.

No caso da sentença ser contrária a pretensão do autor, e a mesma já tiver transitado em julgado, certificando que não houve má-fé por parte do sujeito ativo, este está isento das custas processuais, bem como honorários. A sentença da ação popular gera efeitos erga omnes,

Esse ato processual tem efeitos erga omnes (art.18 da Lei de Ação Popular), a decisão terá efeito vinculante, ou seja, servirá para todos. No caso de uma nova ação ser proposta com os mesmos fundamentos, esta será declarada nula.

#### 6.7 Jurisprudência

A jurisprudência nos traz concepções diversas sobre o tema. Nesse momento é conveniente mostrar alguns entendimentos e posicionamentos dos nossos tribunais, acerca da ação popular.

*TJRS - EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. REQUISITOS DA AÇÃO. ILEGALIDADE E LESIVIDADE. AUSÊNCIA. A*

*ilegalidade e a lesividade são requisitos processuais da ação popular que não foram demonstradas pelo autor popular, impondo-se a manutenção da decisão que julgou extinta a ação, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC. APELO DESPROVIDO (RIO GRANDE DO SUL, Apelação Cível Nº 70022682504, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 21/12/2007).*

*STF - Os atos de conteúdo jurisdicional — precisamente por não se revestirem de caráter administrativo — estão excluídos do âmbito de incidência da ação popular, notadamente porque se acham sujeitos a um sistema específico de impugnação, quer por via recursal, quer mediante utilização de ação rescisória. (...) Tratando-se de ato de índole jurisdicional, cumpre considerar que este, ou ainda não se tornou definitivo — podendo, em tal situação, ser contestado mediante utilização dos recursos previstos na legislação processual —, ou, então, já transitou em julgado, hipótese em que, havendo decisão sobre o mérito da causa, expor-se-á à possibilidade de rescisão (...) (BRASIL, Pet 2.018-Agr, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-8-00, DJde 16-2-01”.*

*A ação direta de inconstitucionalidade não constitui sucedâneo da ação popular constitucional, destinada, esta sim, a preservar, em função de seu amplo espectro de atuação jurídico-processual, a intangibilidade do patrimônio público e a integridade do princípio da moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII) (BRASIL, ADI 769-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-4-93, DJ de 8-4-94).*

*Súmula 101 – STF: O mandado de segurança não substitui a ação popular (BRASIL, edição: imprensa nacional, 1964, p. 67). TJMG - Relator: CARREIRA MACHADO; Data do Julgamento: 06/11/2003; Data da Publicação: 09/03/2004; Número do processo: 1.0000.00.296475-7/000(1).*

*Ementa: “AÇÃO POPULAR - QUALIDADE DE CIDADÃO - ILEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO - LESIVIDADE LEGALMENTE PRESUMIDA - REQUISITOS CABALMENTE DEMONSTRADOS - NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL”.*

*Ao desenvolver o procedimento licitatório em desacordo com as regras disciplinadas na lei geral de licitação, prejudicou a Administração Pública uberabense a realização de uma concorrência sadia e vantajosa para a sociedade, de maneira a propiciar proposta mais interessante e consoante com o interesse público. Não há de se falar, “in casu”, em irregularidades meramente formais, uma vez que a Lei 8.666/93 traçou regras inteiramente formais e rígidas para a realização do procedimento licitatório, de forma a ensejar a escolha da proposta mais vantajosa e a possibilitar a participação equânime de todos que se interessarem em contratar com o Poder Público, sempre visando o interesse da coletividade. A forma como foi desenvolvida o procedimento licitatório impediu ou ao menos dificultou a participação de eventuais interessados, já que não foram respeitados os prazos e atos tidos como necessários pela legislação pertinente. Não se admite a ocorrência de sucessivos vícios formais em uma licitação de tamanho vulto e de extrema relevância para a comunidade do Município de Uberaba. Restaram devidamente preenchidos os requisitos necessários à propositura da ação popular. A lesão não necessita ser efetiva, podendo dar-se de forma presumida, desde que legalmente prevista. Esclarecedores são os ensinamentos*

do mestre Hely Lopes Meirelles a respeito, afirmando que “essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito (MINAS GERAIS, 2003).

Tribunal de Justiça do Maranhão Processo nº. 13691996 Acórdão: 0397912002;

Relator: JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF

Órgão: MIRADOR

Processo: APELAÇÃO CÍVEL

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO Popular. IMPROCEDÊNCIA. ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO OU À MORALIDADE. NÃO-COMPROVAÇÃO. I - A Ação Popular é instrumento de exercício da soberania Popular, pois confere ao cidadão a possibilidade de exercer, de forma ativa, a atividade fiscalizatória do Poder Público. II - Constituindo sua finalidade a Invalidação e desconstituição de ato administrativo lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, a não-demonstração de sua ocorrência acarreta a improcedência da Ação. III - Apelo conhecido e improvido (MARANHÃO, 2008).

Os entendimentos jurisprudenciais citados anteriormente, são plausíveis e estão em consonância com a Lei da Ação Popular 4.717/65. Na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Egrégio Tribunal, entendeu que além da ilegalidade sobre o ato praticado, a lesividade também se torna condição obrigatória processual da ação popular.

A maior instância do poder judiciário, o Supremo Tribunal Federal, decidiu pela exclusão dos atos de matéria jurisdicional da ação popular, o Tribunal ainda disse que ação popular não pode ser substituída por uma ação direta de inconstitucionalidade, e concedeu uma maior liberdade as garantias fundamentais positivadas no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal ao publicar a súmula 101 “O mandado de segurança não substitui a Ação Popular”.

O Tribunal de Justiça mineiro tem em seu entendimento de que, a lesividade pode ser presumida, mas a mesma deve estar prevista na legislação, sem necessidade de eficácia. Já a compreensão jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Maranhão, que a ação popular, atribui ao sujeito ativo a alternativa de exercer uma função de fiscalizar o ente público, consagrando assim esse remédio constitucional um instrumento popular soberano. Os Tribunais decidem nos trâmites legais, e buscam a todo instante facilitar a utilização do instituto da ação popular, permitindo que o cidadão se sinta mais esperançoso em relação ao processo.

## 7 MEIO AMBIENTE E A CIDADANIA

A cidadania deve ser entendida de forma clara como sendo uma ligação política entre o Estado e o indivíduo, no que tange o exercício dos direitos e também de seus deveres sociais, civis e políticos. O conceito de cidadão surgiu na Grécia, onde esse termo traduz a idéia de uma pessoa que vive na cidade e exerce todas as suas atividades nesse lugar.

A Constituição Federal de 1988 permitiu que o cidadão, participasse efetivamente da vida social. A Lei Maior, ao tratar de matéria ambiental, estabeleceu a oportunidade da sociedade como um todo, participar efetivamente na defesa do meio ambiente, compelindo a população a tarefa de defender o patrimônio ambiental brasileiro.

Com o passar dos anos e com o aumento exorbitante das adversidades relacionadas ao meio ambiente, o Direito Ambiental passou a trazer o cidadão para perto dos problemas ambientais, fazendo surgir a chamada cidadania ambiental. O cidadão ambiental passa a

se interessar e compreender as dimensões dos danos que o homem vem causando à natureza, exigindo seus direitos ambientais e exercendo maior responsabilidade com o mesmo. Tal cidadania ambiental não está direcionada a um determinado povo, tampouco a um território específico, pois ela tem como foco principal a comum proteção do patrimônio difuso ambiental.

A necessidade de urgência de resolver inúmeros problemas com relação ao meio ambiente, fez com que a sociedade exercesse uma função primordial na batalha pelo desenvolvimento sustentável.

É válido ressaltar, que ainda precisa ser feito muito trabalho para levar a ideologia de cidadania na sociedade brasileira, para que todos enxerguem não só a importância do nosso meio ambiente, mais que também compreendam que todos os direitos e deveres precisam ser cumpridos. Afinal a cidadania é um dos fundamentos resguardados na Constituição brasileira, mas para isso se fortalecer é preciso melhorar em vários aspectos, principalmente na educação.

Observa-se que todo o mecanismo para utilizar a ação popular ambiental, deve ser estruturado e conectado, ou seja, existe toda uma lógica para que esse sistema seja consolidado. A Constituição Federal de 1988 e as leis esparsas, asseguram o direito ambiental para todos e o dever de preservar o nosso meio ambiente. Existem ainda os princípios que norteia a matéria ambiental, fortalecendo ainda mais o nosso ordenamento jurídico.

As normas e as políticas de proteção ambiental por si só já demonstraram não ser tão eficazes, nem mesmo o Estado consegue atuar de forma rígida para que a sociedade não degrade ainda mais o patrimônio ambiental. É necessário introduzir o conceito de cidadania na população, levar o conhecimento ambiental por meio da educação e informações.

O acesso as questões ambientais a todos os cidadãos, fazem com que as pessoas consigam enxergar a realidade caótica que se está vivendo com o nosso meio ambiente, e assim compreenda a importância de defender os seus direitos, utilizando-se de um instrumento espetacular e tão revolucionário, a ação popular.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluído o trabalho, compreende-se que as ponderações apresentadas tornam compreensível todo o instituto da ação popular, assim como, a tutela ambiental no direito brasileiro. O conhecimento acerca do nosso meio ambiente, foi esculpido pela Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que trouxe uma nova roupagem sobre a matéria ambiental.

Desse contexto, foi retratado o progresso histórico do direito difuso ambiental, e um entendimento fortalecido da importância da preservação do patrimônio ambiental. O Direito ambiental sofreu inúmeras transformações no Brasil, com relação a ideologia ambientalista, fazendo com que o país enaltecasse o seu ordenamento jurídico ambiental. Mais tais mudanças só foram possíveis, a partir do momento que o país buscou para si, o conhecimento sobre o meio ambiente na esfera mundial.

As normas ambientais brasileiras, passaram por um processo de aperfeiçoamento ao longo do tempo, mas somente a Constituição Federal de 1988 que a tutela ambiental se consagrou. O Legislador compreendeu então que a sociedade como um todo, tem o dever de proteger e fiscalizar os atos do poder público para garantir a preservação do patrimônio ambiental. Acentua-se que tal indumento se deu pela Convenção realizada em Estocolmo no ano de 1972.

A referida Magna Carta, ainda recepcionou algumas leis que foram positivadas antes de sua promulgação, dilatando os o alcance dos scripts ambientais. A matéria ambiental foi protegida da melhor maneira possível, já que o meio ambiente, na concepção de sua na-

tureza jurídica, é visto como um direito de todos os cidadãos e os mesmos devem garantir a proteção desse direito difuso. Cria-se então uma ligação direta entre o patrimônio ambiental e a ação popular.

O Surgimento da ação popular, ocorreu no Direito Romano, com as chamadas *actio popularis*. Nessa época qualquer pessoa do povo, poderia se beneficiar desse instrumento para proteger os direitos coletivos, o que torna a ação popular como iniciadora no que tange a defesa dos direitos difusos. No Brasil ela apareceu na Constituição de 1934, se ausentou na Lei Maior de 1937 mais foi recepcionada em todas as outras Constituições.

Esse instituto possui legislação autônoma a Lei nº 4.717/65 onde regula todas as particularidades desse instrumento. Mas mesmo com toda essa força normativa, essa ação não é intentada constantemente. A proteção do nosso meio ambiente precisa ser melhor direcionada, as políticas existentes no nosso ordenamento precisam ser mais efetivas. Faz-se necessário que o Estado leve o conhecimento e a educação ambiental a todos os cidadãos.

O ponto chave desse estudo se pauta na compreensão que o meio ambiente deve estar ligado diretamente com cidadania, essa que une o Estado e o indivíduo visando o exercício dos seus direitos e também deveres. Estes que estão assegurados na Constituição Federal de 1988, bem como o direito ambiental.

O cidadão precisa estar vivendo e ao mesmo tempo lembrando do meio ambiente, o conhecimento e as informações são fundamentais para que a sociedade possa ter condições de defender os interesses ambientais. Pode-se constatar que existem constantes incentivos em relação ao uso da ação popular com finalidade de proteger o meio ambiente, mas esta ainda é um mecanismo pouco usado no Brasil.

Assim, conclui-se que a ação popular não vem sendo aplicada constantemente pelos cidadãos na proteção do meio ambiente, posto que tal situação ocorre pela insatisfatória educação ambiental, a quase obsoleta ideia de cidadania e o hábito da população em esperar o Estado agir.

## REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman (coord). *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 22/10/2014

BRASIL. *Lei n. 4.717 de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>. Acesso em: 15/10/2014

BRASIL. *Lei n. 9.795 de 27 de abril de 1999*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm)>. Acesso em: 30/10/2014.

BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Plano diretor. Brasília: Senado, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extratrimonial. São Paulo: Saraiva, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Meio Ambiente e repartição de competência*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental*: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*: Doutrina e Processo. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Direito processual constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

## NOTAS DE FIM

1 Aluno do curso de Direito do Centro Universitário Newton Paiva.

2 Professora/orientadora do curso de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Mestre em Direito Constitucional pela UFMG, mestre em Direito Ambiental pela UNIA (Espanha) e Doutora em Geografia em Convenção de Doutorado Sanduíche financiado pela CAPES entre a UFMG e a UAPV (França); é professora do Curso de Direito do Centro Universitário Newton Paiva.

\*\*Maraluce Maria Custódio; Karen Myrna de Castro.