

A difusão da ação popular enquanto meio de tutela ambiental

Wilton Santos Souza*

“A ação popular, embora não tenha sido muito utilizada na proteção do meio ambiente, pode corresponder a um dos mecanismos de preservação e reparação dos danos causados a ele, bastando ter em conta sua importância jurídica e social”.Heraldo Garcia Vitta.

RESUMO

Este artigo busca analisar as peculiaridades da Ação Popular Ambiental, enquanto possibilidade direta e eficaz de atuação social, diante do crescimento exacerbado e difuso da degradação ambiental. Neste contexto, é discutida a questão da legitimidade dos cidadãos (*lato sensu*), pessoas jurídicas, estrangeiros e brasileiros (natos e naturalizados) para propositura e ocupação do pólo processual passivo, tomando por base as divergências da doutrina pátria. É observada ainda, a necessidade de maior conhecimento desta possibilidade de atuação cidadã localizada com vistas à conservação do patrimônio ambiental brasileiro.

Palavras-chave: Proteção ambiental, ação popular, atuação cidadã.

1. INTRODUÇÃO

O crescimento da potencialidade lesiva da atividade humana e a incapacidade do Estado - Administração em tutelar de *per si* a biodiversidade nacional, conciliando desenvolvimento econômico e preservação[2], faz a sociedade emergir como grande protagonista na possibilidade de uma efetiva tutela do meio ambiente.

Concebe-se assim, uma tendência na difusão dos focos com legitimidade na proteção ambiental; sentido este já apontado pelo Constituinte de 1987, ao preceituar a atuação paralela entre o Poder Público e o povo, *in verbis*:

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

A Lei 4717/65 também concedeu base, para que a ação popular se consolidasse no direito brasileiro como um verdadeiro instrumento de defesa. Compreende-se aí não somente a noção de repressão, mas também a de prevenção, via concessão de medida liminar.

Neste contexto, a população encontra elementos que permitem o combate a atos desmedidos e desproporcionais, que comprometam a integridade do ambiente. Transforma-se então, em fiscal dos atos de terceiros, no sentido de realizar um senso de adequação entre os posicionamentos adotados pelos mesmos e os desejos e princípios, considerados relevantes e indispensáveis pela coletividade.

A atuação cidadã apresenta-se, deste modo, como suprimento às lacunas da atividade pública, na repressão e prevenção aos atos prejudiciais à coletividade, buscando atender aos fins últimos do bem comum, como preconizado no texto da vigente Carta Magna, *supra*.

Destarte, revela-se oportuno e conveniente a análise da Ação Popular, enquanto possibilidade peculiar e direta de atuação popular na defesa de um direito, cuja garantia tangente imediatamente a proteção ambiental e de forma mediata e inegável a dignidade da vida humana; sendo esclarecedora a afirmação de que:

“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna [...].– grifamos.[3]

2. A AÇÃO POPULAR AMBIENTAL E OS LEGITIMADOS ATIVOS E PASSIVOS

Ao nos colocarmos diante de uma modalidade de movimentação do aparato jurídico estatal pelo cidadão, é indispensável realizar uma delimitação do campo disponível para atuação do mesmo.

De forma que, em se tratando de Ação Popular do tipo Ambiental, a interpretação deve ser realizada tomando como orientadores os dispositivos constitucionais no tocante à matéria.

Em consequência disso, as peculiaridades que a distinguem do tipo genérico[4], devem ser entendidas e discutidas, buscando deste modo, estabelecer: Quem pode propor? Quem deverá satisfazer a pretensão demandada?

2.1. A LEGITIMIDADE ATIVA DO CIDADÃO *LATO SENSU* NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

A doutrina majoritária, liderada pelos nobres doutrinadores Hely Lopes Meirelles[5] e Rodolfo de Camargo Mancuso[6], tem consolidada a idéia de que, no tocante à ação popular, somente os cidadãos *strictu sensu* (eleitores) seriam detentores da legitimidade *ad causam*; de modo que a ausência de meios comprobatórios da condição especial de cidadania geraria a carência da ação. [7]

Não comungamos, contudo, deste pensamento; tendo em vista a impossibilidade de restrição do conceito de cidadania, que não é sinônima de cidadania eleitoral, especialmente em matéria ambiental, como demonstrado no trecho a seguir:

A diferenciação do conceito de *cidadão* da ação popular na proteção de patrimônio público e de *cidadão* na proteção ambiental tem especial relevo normativo – a amplitude neste último caso há de ser vista em face das disposições constitucionais.[8]

Aqueles que se colocam a favor da cidadania restrita à condição de eleitor, entre eles o conceituado constitucionalista José Afonso da Silva[9], têm por argumento base, o texto da Lei da Ação Popular, ao expressar em seu Art.1º, §3º, que:

Art.1º.....

(...)

§3º A prova da cidadania, para ingressar em juízo, será feita com o título eleitoral, ou documento que a ele corresponda.(grifamos).

Parece-nos, todavia, improcedente este raciocínio, já que o legislador ordinário não está legitimado a realizar restrições, que não foram feitas pelo Constituinte ao fundar uma ordem constitucional.

Deste modo, quando é citada a palavra *cidadão* no art.5º, LXXIII, não se apreende a noção de restrição; pelo contrário, o legislador reforça a sua vontade, ao grafar o termo *qualquer*, não exigindo assim, nenhuma condição especial. Senão, vejamos:

Art.5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público [...]. (grifo nosso).

Especialmente em matéria constitucional[10] a cautela deve ser ampliada, diante da possibilidade de se estar alterando a representação do poder constituinte originário e, conseqüentemente, a vontade do povo, detentor e de quem emana todo poder em um Estado Democrático de Direito:

Art.1º, inc.V, PU. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.(grifo nosso)”.

Presentes tais considerações no tocante à legitimidade ativa, é notório que o referido artigo da lei 4717/65 não foi recepcionado pela Ordem Constitucional vigente[11], diante da incompatibilidade entre o desejo da lei ordinária em restringir e o desejo da Lei Maior em ampliar a noção de cidadania. Acatar tal posicionamento, viciado de equívocos, é eminentemente inconstitucional.

2.2. A ILEGITIMIDADE ATIVA PARA A CAUSA, DA PESSOA JURÍDICA E DO ESTRANGEIRO RESIDENTE NO PAÍS

Após realizar as considerações necessárias quanto à possibilidade de propositura do remédio constitucional, por parte do cidadão não eleitor, cumpre-nos colocar em discussão a legitimidade da pessoa jurídica e do estrangeiro na citada *actio*.

É assente no campo doutrinário nacional, a necessidade de perfazimento dos seguintes requisitos para legitimação na propositura da ação popular ambiental:

- a) ser pessoa física;
- b) nacional, brasileiro (nato ou naturalizado), de acordo com os incisos I e II do artigo 12 da CF/88;
- c) cidadão *strictu sensu* (eleitor).

Nos filiamos em parte à doutrina majoritária, no tocante à impossibilidade da ocupação do pólo ativo por pessoa jurídica, dentre os argumentos que justificam tal posicionamento, podemos arrolar os principais:

1) a natureza da pessoa jurídica é incompatível com o dispositivo constitucional do Art. 5º, LXXIII, *supra*, por não ser detentora do título de cidadania, esta exclusiva de pessoas físicas.

2) determinadas categorias de pessoas jurídicas^[12] podem realizar a intervenção em sede Ambiental, por meio da Ação Civil Pública, sendo este o meio processual mais adequado, nos termos do artigo 5º da lei 7347/85.

3) a vigente súmula 365 do STF veio pôr termo à discussão, ao estabelecer que: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”. (destacamos)

Admitindo posicionamento semelhante ao de Heraldo Garcia Vitta no que se refere à questão, observamos a magistral lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Dessa forma, em sendo de *todos* os bens ambientais, nada mais lógico que [...] todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País possam ser rotulados cidadãos para fins de propositura de ação popular ambiental.^[13]

Ao adotarmos a cidadania como critério, em seu sentido de maior alcance e amplitude, parece-nos razoável e adequada a admissão dos cidadãos natos ou naturalizados no pólo processual ativo, o que não ocorre com os estrangeiros residentes no país, pela falta do citado requisito.^[14]

Em que pesem as considerações já tecidas, a afirmação seguinte é por demais esclarecedora e representativa do pensamento aqui defendido:

Antes da CRF/1988, considerava-se que só tinha legitimidade para propor a ação quem possuísse a condição de cidadão, isto é, quem tivesse no gozo de seus direitos políticos, o

que era comprovado através de certidão do Tribunal Regional Eleitoral ou xerox do título de eleitor. Tal conceito foi estendido face ao conceito de cidadania, permanecendo a obrigatoriedade de ser pessoa física.[...].A AP não pode ser proposta por associação ou pessoas jurídicas, [...].[15]

3. A LEGITIMAÇÃO PASSIVA

A legitimação passiva da Ação Popular encontra-se na Lei da Ação Popular, em seus artigos 1º e 6º segundo os quais:

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

Art.1º. [...] da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista [...], de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% (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.

Notemos, contudo, que os sujeitos passivos a que se referem os textos legais acima, são atinentes a atos lesivos ao patrimônio público, tendo em vista sua publicação em 1965, na vigência de outra Carta Magna e anterior à inclusão expressa do meio ambiente, enquanto bem jurídico suscetível de proteção na Constituição Federal de 1988.

Seguindo o mesmo meio de justificativa, no sentido de ampliação da proteção do bem jurídico e da necessidade de um entendimento diferenciado da ação em matéria ambiental, percebemos que:

[...] nada impede que a ação popular ambiental seja proposta apenas em relação ao particular, sem a participação estatal. Como se cuida de proteção ao meio ambiente, aliás claro no art, 5º, LXXIII, do Texto Constitucional, ela pode ser intentada em face do particular e do Estado, indistintamente.[16]

O artigo 225 em seu parágrafo 3º, *in fine*, é esclarecedor no tangente à amplitude da imposição de reparar os efeitos dos resultados danosos da atividade humana, ao estabelecer:

Art.225.....

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (grifamos)

Combinando-se ainda, a citada disposição constitucional com o disposto nos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre os quais se encontra a obrigatoriedade do agente de condutas prejudiciais ao meio ambiente, de reparar o dano causado [17], não vislumbramos nenhuma usurpação do Texto Constitucional ao admitirmos a responsabilização de pessoas físicas (inclusive estrangeiras) e jurídicas, sem quaisquer restrições, como forma de garantia do estabelecimento do *status quo ante*.

4. A NECESSÁRIA DIVULGAÇÃO DA AÇÃO POPULAR E A EFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL

Discutidos os limites da atuação popular face à ação constitucional em comento; é interessante alertar e atentar para a possibilidade de mudança, no que se refere à divulgação da Ação Popular, enquanto meio jurídico de defesa e proteção de um direito fundamental de terceira dimensão. [18]

Certamente, é notória a informação de que grande parte dos integrantes da sociedade, não dotada de conhecimentos jurídicos, é desconhecedora da potencialidade do ingresso em juízo, objetivando a anulação de atos que venham a atingir a esfera pública e seus relevantes elementos. Assim, temos que:

O Princípio da Participação popular da defesa ambiental visa impedir a formação de um exército de silenciosos. Mas serão realmente silenciosos? Ou serão mudos, por não terem aprendido a exercitar sua cidadania exigindo direitos fundamentais e civis? Exsurge outra questão: esse exército conhece seus direitos para exercê-los? [...] Muitos querem participar, mas não sabem como fazê-lo.[19]

Apurada monografia sobre o controle jurisdicional dos atos da administração pública, demonstra nitidamente a necessidade de acesso a conhecimentos de tutela jurídica, rompendo os limites acadêmicos e jurisdicionais:

Daí a necessidade de um maior conhecimento dos institutos jurídicos que podem ser utilizados pelos cidadãos a serviço de uma sociedade mais justa e igualitária, da qual a Ação Popular é sem dúvida, um instrumento de suma importância para a obtenção desse fim maior, que é o bem estar comum.[20]

Os ínfimos resultados obtidos via o instituto da Ação Popular são conseqüência da debilidade de uma cultura, que nunca cultivou a insurgência popular perante atos que atinjam interesses extra-privados.

Há ainda outro entrave que se soma aos acima citados, como a necessidade de advogado para postular em juízo, conforme se depreende:

A única dificuldade para ação ser totalmente popular é que o cidadão ou cidadãos precisam contratar advogado para apresentar a petição inicial, [...].^[21]

Temos como incentivo à atuação popular, a dispensa às custas judiciais e honorários de sucumbência^[22], o que infelizmente não se mostra incentivo suficiente à mobilização coletiva.

5. CONCLUSÃO

Hodiernamente, a Ação Popular mostra-se como uma das formas mais específicas e diretas de obtenção de uma proteção satisfatória dos bens jurídicos de titulares indeterminados, incluindo-se assim o meio ambiente.

Todavia, a sociedade brasileira ainda não despertou para a necessidade, de sua imersão, na luta por um meio ambiente ecologicamente sadio, entendendo ser exclusiva responsabilidade do Poder Público. De outra mão, os desejosos por uma reação ao rumo que se segue de “aproveitamento” dos recursos naturais, deparam-se com o desconhecimento de como agir.

É vital que se dê publicidade às formas jurídicas de atuação das comunidades na tutela efetiva ambiental, a serem somadas às atividades da sociedade civil organizada, como os movimentos populares e a ação de Organizações Não Governamentais.

A intervenção coercitiva localizada é imprescindível, nos moldes em que se vêm acontecendo a destruição ambiental, enquanto um problema generalizado e avassalador.

De forma que, entendemos inconcebível a restrição no tocante à amplitude da noção de cidadania, já que qualquer rompimento de barreiras e entraves meramente formalísticos, respeitando a ordem constitucional atual, mostram-se válidos, necessários e de extrema urgência.

6. NOTAS

[2] Confrontar com a opinião de Edis Milaré; que apresenta sábios ensinamentos quanto à necessidade da combinação do binômio: desenvolvimento e preservação.(Direito do Ambiente. 3.ed. São Paulo: RT, 2004, p.51).

[3] Declaração sobre o ambiente humano, 1972, Estocolmo, Suécia, p.2

[4] Entenda-se aí, como sendo toda Ação Popular que não vise, especificamente, proteger o meio ambiente.

[5] Mandado de segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção (...). 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

- [6] Ação popular: proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente. São Paulo: RT, 1996.
- [7] Para maiores aprofundamentos sobre a questão sugere-se: CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- [8] VITTA, Heraldo Garcia. O meio ambiente e a ação popular. São Paulo: Saraiva, 2000, p.42.
- [9] Direito ambiental constitucional. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- [10] Para maiores informações quanto às cautelas necessárias na interpretação do texto constitucional, temos: BASTOS, Celso Ribeiro. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Celso Bastos editor, 2002
- [11] Pensamento adotado por Celso Antonio Pacheco Fiorillo.(Curso de Direito Ambiental Brasileiro, p.265).
- [12] O artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública (nº 77347/85) legitima o Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações.
- [13] Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2000, p.264.
- [14] É indispensável a presença da cidadania brasileira, conforme, o já visto art.5º,LXXIII.
- [15] SÉGUIN, Elida. O direito ambiental: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.329.
- [16] VITTA, Heraldo Garcia, Ibidem, p.49.
- [17] Cf. a redação da lei 6938/81, art.4º, inc.VII.
- [18] Para obtenção de maiores conhecimentos quanto às dimensões dos direitos fundamentais e outras informações no assunto é inigualável a obra de Ingo Wolfgang Sarlet.(A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 6. ed. rev. atual.e ampl.. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.)
- [19] SÉGUIN, Elida, op. cit, p. 287.
- [20] MOREIRA, Samantha Nogueira. O controle jurisdicional dos atos da administração pública... . Monografia. Feira de Santana: UEFS, 2004.

[21] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998, p.289.

[22] Confrontar com o art.5º, LXXIII, da CF/1988.

BIBLIOGRAFIA CITADA OU CONSULTADA

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 3 ed. rev. ampl. Local: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.Org. Cláudio Brandão de Oliveira. 5 ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2005.

BRASIL, Lei 6938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Poder Legislativo, Senado, Brasília, DF, 1981.

BRASIL, Súmula 365. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em: 23/01/07

CINTRA, Antonio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel.**Teoria geral do processo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo, Suécia. Disponível em: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf>. Acesso em: 23/01/07.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**.São Paulo: Saraiva, 2000.

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

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

MOREIRA, Samantha Nogueira. **O controle jurisdicional dos atos da administração pública através da ação popular e sua relação com a ação civil pública**. Monografia (Curso de Bacharelado em Direito).Feira de Santana: UEFS. 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6.ed. rev. atual. e ampl.Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SÉGUIN Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação popular: proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade**. 22 ed. atual. Por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

VITTA, Heraldo Garcia. **O meio ambiente e a ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2000.

* Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, Monitor da disciplina Direito Ambiental pela UEFS.

Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1764>