

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A ação popular ambiental como
forma de participação social na
defesa do meio ambiente**

**The environmental social
action as a tool for social
participation in the defense of
the environment**

Luciano Marcos Paes

Paulo Roberto Polesso

Sumário

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	14
Carlos Ayres Britto	
REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.....	22
Cesar Luiz Pasold, Gabriel Real Ferrer e Paulo Márcio Cruz	
CONTRATOS PÚBLICOS Y MERCADO GLOBAL: UN ABORDAJE DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XXI.....	39
Bruno Ariel Rezzoagli	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEITO E CRITÉRIOS DISTINTIVOS.....	53
Carlos Bastide Horbach	
OS INCENTIVOS ECONÔMICOS À COMPRA DE COLHEDORAS PELO PRONAF-MAIS ALIMENTOS PARA OS PRODUTORES DE ARROZ IRRIGADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	70
João Mairton Moura de Araújo, Mário Conill Gomes e André Carraro	
LIMITAÇÕES À EXTRAFISCALIDADE APLICÁVEIS AO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP...84	
Daniel de Magalhães Pimenta	
DESCONSTRUINDO A INEFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS: POR UMA RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E TRANSNACIONAL	106
Daniela Lopes de Faria, Christian Norimitsu Ito e Inês Moreira da Costa	
DIREITO PROCESSUAL DE GRUPOS SOCIAIS ATUAL: ENTRE O ATIVISMO JUDICIAL E O GARANTISMO PROCESSUAL	125
Jefferson Carús Guedes	
POLÍTICAS PÚBLICAS, MÍNIMO EXISTENCIAL E PODER JUDICIÁRIO: A QUESTÃO DO DIREITO À MORADIA	151
Diogo de Calasans Melo Andrade	

BENEFÍCIOS DE RENDA MÍNIMA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: ACESSO À JUSTIÇA E INCLUSÃO SOCIAL..... 167

Pedro Bastos de Souza

DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL E ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA 185

Veyzon Campos Muniz

A AÇÃO POPULAR AMBIENTAL COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE203

Luciano Marcos Paes e Paulo Roberto Polessio

DIREITO PENAL AMBIENTAL COMO TUTELA DE SUSTENTAÇÃO À ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E CIVIL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO JAPÃO 214

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROJETO POLOS DE PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO CONTEXTO DO PNPB: UMA ANÁLISE PERCEPTIVA230

Érika Cristine Silva, Maria das Dores Saraiva de Loreto, Haudrey Germiniani Calvelli e Ronaldo Perez

A CORRELAÇÃO ENTRE DOENÇAS RESPIRATÓRIAS E O INCREMENTO DAS QUEIMADAS EM ALTA FLORESTA E PEIXOTO DE AZEVEDO, NORTE DO MATO GROSSO - AMAZÔNIA LEGAL246

Lilian Rose Lemos Rocha e Christopher William Fagg

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E CIDADANIA NO BRASIL: O CASO DO PRONAF 256

Edir Vilmar Henig e Irenilda Ângela dos Santos

ATIVISMO JUDICIAL E PROMOÇÃO DA CIDADANIA: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS 271

Gerardo Clésio Maia Arruda, Adriana Rossas Bertolini e Jânio Pereira Cunha

A ação popular ambiental como forma de participação social na defesa do meio ambiente*

The environmental social action as a tool for social participation in the defense of the environment

Luciano Marcos Paes **

Paulo Roberto Polesso***

RESUMO

O presente artigo aborda a participação popular na proteção ao meio ambiente pelo manejo da ação popular ambiental como instrumento para sua tutela. Nessa trajetória, sem a pretensão de esgotar o assunto, enfocase a legitimidade ativa por meio do prisma de uma concepção moderna do conceito de cidadania, circundando-se aspectos ligados aos efeitos da sentença, para, ao final, integrar o direito à informação como sustentáculo da ação popular, com vistas a estabelecer uma visão panorâmica da temática e, sobretudo, oportunizar o fomento do debate acerca do objeto do estudo.

Palavras-chave: Participação popular. Ação popular ambiental. Cidadania. Proteção ao meio ambiente. Informação.

ABSTRACT:

This article approaches public participation towards the protection of the environment through the management of social environmental actions as a tool for its guardianship. Following this path, with no claim to exhaust the subject, active legitimacy is focused through the prism of a modern conception of citizenship, circling up aspects related to the effects of the sentence and finally integrating the right to information as the foundation of social action; seeking to establish an overview of the theme, and above all, to create opportunities that can foster debate about the object of study.

Keywords: Public participation. Environmental Social Action. Citizenship. Environmental Protection. Information.

* Recebido em 20/09/2015
Aprovado em 08/12/2015

** Possui graduação em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS (2014). Agente Administrativo na Prefeitura Municipal de Montenegro, RS (1990). Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS (2015). *E-mail:* lmpaes@ucs.br

*** Possui graduação em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS (1993). Procurador do SAMAE de Caxias do Sul, RS (1996). Especialista em Direito Público pela Universidade de Caxias do Sul (1999). Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS (2015). *E-mail:* ppolesso@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

A democracia ocidental teve início na Grécia e, atualmente, ganhou formas bem diferentes. No Brasil, a partir do século XVIII, com influência do Iluminismo a história política brasileira é marcada por fatos que vão desde o Brasil Colônia até golpes de estado e revoluções, como as de 1930 e 1964.

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, são colocados à disposição da população mecanismos de participação para que se possa exercer a cidadania e, assim, fortalecer o regime democrático por meio da participação popular inclusive nas questões que envolvam a proteção e a preservação do meio ambiente.

Uma das melhores maneiras de tratar essas questões consiste em assegurar a participação dos cidadãos com o objetivo de preservação ambiental, seja na esfera administrativa, legislativa ou judicial.

Abordam-se como procedimentos metodológicos neste artigo o bibliográfico e o dialético. Os objetivos, geral e específico, são respectivamente: analisar, no contexto social brasileiro, a possibilidade da participação popular na tutela do meio ambiente por meio da ação popular ambiental, buscando a proteção e a preservação do meio ambiente.

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

É sabido que, em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, o poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente, conforme previsão constitucional (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988), pois é esta quem diz como o povo vai participar e, assim, a participação pública ambiental ficou estabelecida pelo *caput* do artigo 225, uma vez que

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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações

O que implica dizer que para a proteção do meio ambiente é fundamental o direito à participação popular.

Para Maffini¹ “a participação popular implica a obrigatoriedade de se oportunizar, tanto quanto seja possível, a participação dos integrantes da coletividade na construção das decisões exaradas pela Administração Pública”.

É normal a integração do homem que convive em grupo e assim também é o seu estímulo em participar das decisões coletivas já que o princípio da “participação” reflete a expansão da consciência social e o anseio das pessoas em sociedade para influenciar, de algum modo nas decisões de poder e interesses possibilitando não apenas escolher aqueles que governarão, mas também como se é governado².

De acordo com Santos³

O princípio participativo caracteriza-se **pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo**, e integra o conceito de democracia social, ligando-se a problemática de democratização da sociedade (grifo do autor).

A democracia é o meio de realização dos valores essenciais para uma vida em sociedade em que a possibilidade de participação ativa é direito do cidadão; e, a partir da sua manifestação crítica, com a discussão

1 MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 125.

2 MOREIRA NETO. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 86.

3 SANTOS, Jair Lima dos. *Tribunal de Contas da União & controle estatal e social da Administração Pública*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 94.

dos reais problemas, é possível a articulação de soluções que chegam até a Administração Pública para que esta eleja suas prioridades e determine a execução na medida em que se possam ver atendidos os verdadeiros anseios populares.

A ação popular ambiental também é uma forma direta na defesa do meio ambiente, por intermédio do processo jurisdicional, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, atribuindo a qualquer cidadão a possibilidade de ser parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo, a diversos bens e valores, entre os quais o meio ambiente e o patrimônio histórico-cultural.

A ação popular encontra-se disciplinada pela Lei n. 4.717/1965, trazendo, como sujeito legitimado à propositura de demandas populares, o indivíduo nacional que esteja no exercício dos direitos políticos, ou seja, o cidadão que deverá fazer prova de que é eleitor demonstrando assim sua condição de cidadão.

Essa exigência vem sendo objeto de questionamentos, em face do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, uma vez que a expressão “todos” lá descrita traz o entendimento de que cidadão, no Brasil, sob a ótica da participação pública ambiental, deve ser considerado todo o indivíduo integrante da sociedade, tanto nacional quanto estrangeiros residentes no País, a quem se reconheceu, sem discriminação, a titularidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, independentemente da concomitante titularidade do direito de votar e ser votado⁴.

Ademais, não se pode conceber que o texto constitucional possa ter seu alcance limitado por norma infraconstitucional, isto é, o conceito de ‘cidadão’, expressão repetidas vezes utilizada na Carta Política, em nenhum momento por ela foi restrito àquela pessoa que o § 3º do artigo 1º da Lei nº 4.717/1965 qualifica como mero portador de título eleitoral.

Importante, ainda, ter-se presente a lúcida referência realizada por Machado⁵, amparado na redação concedida ao inciso II do artigo 68 da Constituição Federal⁶, quando comenta a legitimidade ativa para a ação popular, em cujo contexto sublinha que o constituinte tratou de cidadania, direitos políticos e eleitorais como temas distintos, ou seja, assinalando que cidadão é muito mais do que o indivíduo votante, para daí concluir que todos os habitantes do país, brasileiros e estrangeiros, estão credenciados à promoção da ação popular ambiental.

De outra parte, quando o constituinte estendeu a ‘todos’ o direito ao meio ambiente, também atribuiu a ‘todos’ o direito à educação, à saúde, à cultura; vale dizer, atribuiu esses direitos a qualquer indivíduo, votante ou não.

Por isso, em outras palavras, não se pode conceber, dentro da estrutura de nosso ordenamento jurídico, que a Constituição estabeleça um direito e o seu exercício seja subtraído por norma hierarquicamente inferior.

É fato, pois, que a previsão restritiva da legitimidade ativa para a ação popular, constante do dispositivo acima citado, não foi recepcionada pelo Texto Maior, uma vez que diminui o conceito de cidadão, ou melhor, restringe a acepção da cidadania ao mero direito de votar e ser votado, olvidando-se que esse entendimento se posta muito aquém do grau de civilidade que nos dias atuais a sociedade brasileira, malgrado seus percalços, alcançou.

Final, quando se fala em cidadania também se deve ter em mente os direitos dos indivíduos de participação na vida social do país, dentre os quais o de fazer valer os valores constitucionais mais caros, sejam eles

4 MİRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. 2010. 715 folhas. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 210-216.

5 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 139.

6 Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

de índole individual ou de expressão coletiva.

O fato é que talvez se faça necessário, a respeito da acepção com que se devam tomar as expressões ‘cidadão’ e ‘cidadania’, dessacralizar sua interpretação, ou seja, aproximá-la do entendimento mais ligado ao senso comum, abandonando o academicismo e o juridicismo exacerbado, porquanto já advertia Warat

A solenização da palavra permite à ciência da lei mostrar-se como saber enigmático, o saber de um poder suposto como absoluto, dotado da divina capacidade de dizer indefinidamente a verdade [...] O juridicismo, então, legitima o discurso que contém o oráculo do poder, legitima o funcionamento social da lei, como uma palavra enigmática, que demanda a presença de glosadores sacralizados⁷.

Todavia apesar dessas peculiaridades da ação popular para a defesa em juízo do meio ambiente, também merece atenção a restrição da legitimação para a causa às pessoas jurídicas, pois, conforme entendimento predominante no Supremo Tribunal Federal, expresso na Súmula nº 365: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

Ora, também não se encontra justificativa plausível ou mais veemente para se impedir o alargamento da legitimidade ativa às entidades de proteção ambiental ou classistas, como é o caso, em especial, da Ordem dos Advogados do Brasil, cuja missão institucional é defender a Constituição Federal, o Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social e zelar pela boa aplicação das leis⁸.

3. A AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

De origem romana, as *actiones populares* foram concebidas num período histórico em que a noção de Estado ainda não se firmara. De fato, conquanto num primeiro momento apenas se admitisse a busca pela tutela jurídica de direitos próprios, a ideia de que, buscando a proteção de um interesse pessoal, por vezes o cidadão protegia os interesses da comunidade, ganhou aceitação e aplicabilidade.

Dentre os muitos exemplos corriqueiramente citados referem-se ações populares contra violação de sepulcros (*sepulchro violato*) ou contra quem mantivesse objetos nas sacadas ou abas de telhado sem os devidos cuidados para que não caíssem sobre os transeuntes (*de positis et suspensas*), ou seja, as matérias colacionadas denotam claro uso da ação popular como instrumento para a proteção concreta dos interesses da coletividade.

O primeiro texto constitucional brasileiro a trazer a ação popular foi a Carta Política de 1934, porém durante o período do chamado Estado Novo, em 1937, a ação popular foi suprimida.

A ação popular foi restabelecida novamente no ordenamento por disposição constitucional a partir da Constituição Federal de 1946, e assim mantida a partir de então, mesmo passando por períodos ditatoriais até chegar aos dias atuais.

A Constituição de 1988 estabelece em seu art. 5º, inc. LXXIII, que

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou 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 sucumbência⁹.

Para Bolzan de Moraes

A ação popular é um instrumento jurídico colocado à disposição do cidadão, e só a ele, para coibir a prática de atos lesivos produzidos contra os bens especificados na norma constitucional. Tem ela

7 WARAT, Luiz Alberto. Introdução geral ao direito: a epistemologia jurídica da modernidade. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002, p. 77.

8 Lei nº 8.906/94, art. 44.

9 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 64-73.

conteúdo transindividual, embora a legitimação que atribua seja individual, uma vez que os benefícios produzidos e/ou prejuízos evitados não serão incorporados ao patrimônio do litigante com exclusividade, mas comporão como que um patrimônio comum solidariamente titularizado e usufruível pela sociedade como um todo distinto¹⁰.

A partir desse breve panorama da ação popular no Brasil, percebe-se que, após a promulgação da Constituição de 1988, a amplitude do alcance desse instrumento jurídico-popular foi estendida para possibilitar a defesa, pelo cidadão, de interesses meta ou transindividuais da mais alta valia, ou seja, representativos do próprio gênero humano, motivo pelo qual ela pode e deve ser manejada para a tutela e defesa do meio ambiente.

A legitimação para a propositura da ação popular ambiental é atribuída, em caráter concorrente e autônomo, a todos os indivíduos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, advoga-se que qualquer cidadão, com a extensão conceitual acima defendida, está autorizado a propor a demanda popular ambiental, de forma isolada ou com outros cidadãos (litisconsórcio facultativo unitário dada a indivisibilidade do direito objeto de proteção), afora intervir no processo da demanda ajuizada por outro legitimado ativo.

De fato quanto à intervenção do indivíduo igualmente legitimado, no processo instaurado por outro colegitimado, a Lei n. 4.717/1965 dispõe, no § 5º do art. 6º, que a habilitação de qualquer outro cidadão poderá se dar na condição de “litisconsorte ou assistente”, motivo pelo qual se está diante de exceção à regra tradicional, que não permite ao cotitular do poder de agir em juízo, escolher a maneira pela qual intervirá no processo pendente, como litisconsorte ou assistente, aliás

A possibilidade de intervenção de um ou mais cidadãos, na demanda popular ambiental proposta por outro colegitimado, seja como litisconsorte, seja como assistente (simples ou litisconsorcial), mostra-se importante, como fator de ampliação da participação popular na defesa do meio ambiente por intermédio do processo jurisdicional e como mecanismo de auxílio e controle da adequação da atuação judicial do indivíduo que tomou a iniciativa de ingressar em juízo, em prol da defesa do direito de todos ao meio ambiente. Tanto quanto o é, aliás, a possibilidade aberta a qualquer outro cidadão, diverso daquele que ajuizou a demanda, de promover o prosseguimento da ação e do processo correspondente, nas hipóteses de desistência ou extinção provocada do feito sem julgamento do mérito (art. 9º da Lei n. 4.717/1965)¹¹.

É inegável a abertura da participação judicial direta na defesa do meio ambiente propiciada pela ação popular, tanto em função da legitimidade ativa para a causa concedida a todos os cidadãos, a partir da concepção atualizada de cidadania a que se aludiu, como ainda, em razão da legitimidade para intervir reconhecida aos demais indivíduos que não ajuizaram a demanda, inclusive a fim de assegurar o prosseguimento desta na hipótese de desistência ou extinção provocada do processo.

Nesse sentido

A posição doutrinária e jurisprudencial que reconhece a legitimidade do autor popular como extraordinária é mais consistente na medida em que coloca o mesmo como substituto da coletividade. É indubitoso que o direito a um meio ambiente equilibrado não pode ser tido como um direito material pessoal e individual do autor popular. Este direito trata-se de direito difuso, sem titular individual definido.

O caso é de substituição processual, em especial na tutela do meio ambiente, porque o cidadão ao ajuizar a referida ação popular age em nome próprio em defesa de direito que não lhe pertence diretamente, mas sim a toda a coletividade. O direito ao meio ambiente preservado é um direito que pertence a toda a sociedade e não a um indivíduo isoladamente. O autor popular recebe autorização para agir em defesa da coletividade do art. 1º da Lei nº 4.717/1965 e, em relação ao meio ambiente, da própria Constituição

10 MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais*: o Estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 193.

11 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. 2010. 715 folhas. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 214.

Federal de 1988, em seu art. art. 5º, inc. LXXIII¹².

A ação popular ambiental brasileira guarda, inequivocamente, natureza corretiva da atividade da Administração Pública, sem olvidar o caráter preventivo defendido por ilustres juristas, a fim de mantê-la ou reconduzi-la à legalidade e à moralidade administrativa. Porém,

O aludido perfil da ação popular, no Brasil, não sofreu alteração com a promulgação da Constituição de 1988, ainda que esta tenha feito referência destacada à anulação de ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, em acréscimo à anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe. Mesmo em matéria ambiental a ação popular mantém a sua característica fundamental de instrumento processual destinado a provocar o controle jurisdicional de atos do Poder Público. Por via de consequência, não se presta ela à prevenção, à correção ou à reparação de lesões decorrentes de atividades ou omissões atribuídas exclusivamente aos particulares, ou à prevenção e à reparação de danos que não se vinculem à prévia invalidação de atos administrativos¹³.

Ademais, a análise da ação popular demonstra ser ela uma ferramenta poderosa do cidadão comum para o controle de interesses difusos na proteção ao meio ambiente, todavia

Sua prática não se dá com a frequência desejada; não porque inexistem fatos que se enquadrariam em seu objeto, mas sim, pela necessidade de contratação de um advogado para ajuizá-la. Tanto é que milhares de ações civis públicas tramitam pelo Poder Judiciário, uma vez que o cidadão prefere provocar o Ministério Público a contratar um profissional para ajuizar a ação da qual é titular por força da norma constitucional, igualando-se, na legitimidade, ao *parquet* na Ação Civil Pública¹⁴.

Na verdade, mormente quando se trata da ação popular ambiental, sua pouca utilização pela cidadania, além de marcar a característica de que ainda não logramos implementar uma autêntica cultura de atuação participativa nas questões que envolvem os direitos coletivos, também esbarra na questão da instrumentalização dos meios de prova acerca do dano ambiental combatido.

É inegável que o Ministério Público, por obra da autonomia conquistada a partir da ordem constitucional de 1988, que lhe permitiu uma gerência administrativa e orçamentária próprias, instrumentalizou-se com pessoal e recursos capazes de fazer frente, de forma muito mais efetiva, à demonstração da causa de pedir, ou seja, à demonstração do dano ambiental objetivo e, também, às informações técnicas necessárias ao entendimento dos diferentes coleres que o dano ambiental pode tomar.

Afinal, mesmo que a produção de provas seja possível ao longo da instrução processual, a ação popular não pode ser proposta sem lastro algum, mormente quando se objetiva tutela antecipatória para coibir danos ambientais cujas consequências posteriores podem se mostrar extremamente gravosas. A respeito, Silva adverte:

É ônus do autor popular provar a ocorrência de ato lesivo por ele alegado como fundamento da demanda. Enfim, incumbe-lhe comprovar a efetiva verificação dos fundamentos de fato (causa *petendi* próxima) da demanda, para que possa obter os efeitos pretendidos¹⁵.

Em idêntico viés e a corroborar a dificuldade do autor em arcar com os quase sempre intrincados ou complexos encargos probatórios de uma demanda ambiental, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem corriqueiramente afastado o cabimento da *actio* popular em situação de deficiência probatória¹⁶.

12 WEDY, Gabriel. Ação popular ambiental. *Revista Processos Coletivos*, Porto Alegre, v. 6, n. 2. Trimestral. 2015. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/index.php/revista-eletronica/66-volume-6-numero-2-trimestre-01-04-2015-a-30-06-2015/1554-acao-popular-ambiental>>. Acesso em: 13 maio 2015.

13 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. 2010. 715 folhas. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 216-217.

14 MARIN, Jeferson Dytz Marin; BRANDELLI, Ailor Carlos Brandelli. O Controle da Administração Pública pela Ação popular: a legitimidade do cidadão para a fiscalização dos atos do governante. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, a. 47, n. 185, p. 135-144, jan./mar. 2010. p. 143.

15 SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional: doutrina e processo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 216.

16 Reexame necessário. Direito Público não especificado. Ação popular. Suspensão e nulidade das licenças expedidas pela FEPAM para instalação de condomínios na cidade de Xangri-lá. Improcedência por ausência de comprovação dos danos alegados. Com-

Observe-se, no entanto, que a Lei da Ação Popular¹⁷ não reconhece efeito *erga omnes* à decisão de improcedência fulcrada em deficiência probatória, circunstância que não inibe sua reedição, pelo mesmo fundamento, por qualquer outro cidadão, com base em novas provas. A previsão é sabia, conforme adverte Mancuso, pois é inadmissível que uma ação popular mal proposta, ou deliberadamente mal proposta por um cúmplice do autor dos danos viesse a adquirir autoridade de coisa julgada, inibindo o cidadão movido por interesses autênticos de manejá-la eficazmente¹⁸.

Importante frisar, no aspecto, que a Lei da Ação Popular (LAP) estabeleceu mecanismo diferenciado daquele estatuído no Código de Processo Civil acerca dos limites subjetivos da coisa julgada, ou seja, a autoridade da coisa julgada, nessa espécie de ação coletiva, restringe-se aos limites do objeto posto no pedido inicial, uma vez que, em se tratando de demanda na qual o interesse público prevalece, o que se busca é apuração da verdade real.

No mesmo sentido, a advertência de Marin:

As ações coletivas, notadamente aquelas que tutelam o bem ambiental, precisam de uma versão publicista da coisa julgada, firmada da concepção de que a representação do polo ativo é universal, de caráter indeterminado, tanto do ponto de vista personal quanto territorial¹⁹.

Todavia, no caso de procedência de demanda popular, os efeitos do julgado são oponíveis a todos, adquirindo força de lei entre as partes e tornando-se imutável, também, perante qualquer outro cidadão ou juízo, além de portar, segundo reconhece-lhe a doutrina, os efeitos constitutivo e condenatório.

No entanto, no que tange ao cumprimento do julgado, atentando-se às legitimações para sua execução estabelecidas nos artigos 16 e 17, da Lei nº 4.717/65²⁰, em se tratando de tutela de bem ambiental, em que pese a legitimidade conferida também ao Ministério Público, ainda se observa a existência de um apego à feição privatista do processo, enquanto, justamente nessa etapa, da tutela executiva, a feição publicista deveria se fazer mais fortemente presente, conforme acentua Lunelli²¹.

Aliás, ainda a respeito da necessária efetividade da prestação da tutela jurisdicional que, mesmo na ação privada, *não representa apenas um interesse dos particulares*, a inserção de conteúdo mandamental à condenação que visa proteção ambiental conferiria *uma feição ainda mais publicista ao processo*, valorizando a jurisdição, porquanto:

A proposta de mandamentalização poderia inclusive realizar-se de ofício, independentemente do pedido do autor, produzindo a quebra da necessária identidade da natureza da ação e a respectiva sentença de

provada a ausência de obstáculo para construção dos condomínios elencados na cidade de Xangri-lá, estando as obras devidamente autorizadas pelos órgãos competentes, nem sequer se vislumbrando ocorrência de ilegalidades na emissão das licenças expedidas pela FEPAM, para efeito de suspender os empreendimentos, deve ser confirmada a sentença de improcedência da ação. Precedentes do TJRS. Sentença confirmada em reexame necessário. (Reexame necessário nº 70061758371. 22ª. Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, julgado em 06/10/2014. (disponível em www.tjrs.jus.br – acesso em 27/07/2015)

17 Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível “*erga omnes*”, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

18 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 387.

19 MARIN, Jeferson Dytz. A necessidade de superação da standardização do processo e a coisa julgada nas ações coletivas de tutela ambiental. In: MARIN, Jefferson; LUNELLI, Carlos Alberto. (Org.) *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 51-91. p. 54.

20 Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus.

21 LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *contempt of court*. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson. (Org.) *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 147-164. p. 150-151.

procedência, porque numa ação em que o autor formulasse apenas o pedido condenatório, a sentença incluiria o comando mandamental, ordem de pagamento sob pena de caracterização do ilícito de desobediência. No entanto, tal aspecto não compromete a estruturação das ações do processo civil, ainda mais diante da crescente necessidade de publicização do processo²².

Até por consequência dessas circunstâncias, em vez de exercitar sua cidadania de forma direta, ajuizando ele próprio a ação popular, o que se verifica é que o indivíduo, até por incorporar um modelo cultural que atesta seu acomodamento e passividade, fruto do notório desencanto com as instituições que integram nossa democracia representativa, prefere se reportar às poucas instituições que ainda lhe inspiram credibilidade ou lhe conferem alguma esperança na consecução do bem comum, e, no caso, optam por noticiar danos ambientais ao Ministério Público. Daí a consequente grande utilização da ação civil pública para coibir atentados à higidez ambiental.

Todavia, veja-se que, acaso o cidadão opte por ele próprio promover a ação popular, o Ministério Público poderá sucedê-lo no prosseguimento da demanda, conforme estabelece o artigo 9º da legislação específica²³, produzindo todas as provas necessárias e adotando todas as providências pertinentes ao seu prosseguimento.

Assim, apesar de sua utilização prática abaixo da frequência desejada, o que não se pode imputar à ausência de acontecimentos passíveis de remediação por esta via processual, resta evidente que não se pode deixar de reconhecer na Ação Popular Ambiental um importante canal que viabiliza e concretiza o acesso participativo à justiça, especialmente em questões que envolvam proteção ao meio ambiente.

Importante considerar, por último e não por ser de menor relevância, que as dificuldades para a obtenção da prova apta a instruir e fundamentar a proposição da *actio popularis*, também passam pela penosa garimpagem das informações necessárias para tanto.

Modelar, nesse sentido, a compreensão da importância da informação ambiental na forma como é cultuada pelo direito luso, especialmente após a subscrição de Portugal à Convenção de Aarhus²⁴, segundo esclarece Lanceiro:

A definição de ‘informação em matéria de ambiente’ engloba os conteúdos informativos (*e.g.*, dados, notícias, conhecimentos), sob qualquer forma, sobre o estado do ambiente, sobre os factores, medidas ou actividades que afectam ou podem afetar o ambiente ou destinadas a protegê-lo, sobre as análises custos/benefícios e análises económicas utilizadas no processo de tomada de decisão e igualmente informações sobre o estado da saúde e da segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, as condições de vida, os locais de interesse cultural e as construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados por elementos do ambiente ou por um desses factores, medidas ou actividades²⁵.

Aliás, o acesso à informação ambiental é um caminho ainda de percurso tortuoso ao cidadão, porquanto nosso modelo social ainda não cultiva o hábito inerente à sua fácil disponibilização, dificultando o exercício de uma das expressões mais autênticas do princípio democrático.

22 LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson. A preservação da tutela jurisdicional a partir da interação das eficácias mandamental e condenatória. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 195, p. 423-438, maio 2011. p. 431.

23 Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

24 A Convenção de Aarhus foi assinada na Dinamarca, na cidade do mesmo nome, em 25 de junho de 1998 e em vigor desde 30 de outubro de 2001, constituindo-se em importante mecanismo do Direito Internacional do Ambiente, objetivando alcançar o desenvolvimento sustentável pela participação dos cidadãos.

25 LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. In: GOMES, Carla Amado Gomes; ANTUNES, Tiago Antunes (Coords.). *A Trilogia de Aarhus*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa, 2015. p. 29-60, p. 48.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, observa-se que a ação popular ambiental é um dos mecanismos protetivos do meio ambiente que possibilitam a participação do cidadão de forma a intervir, senão na consecução dos processos decisórios, ao menos por meio da via de controle corretivo ou preventivo, nas ações que se consubstanciam danosas aos interesses metaindividuais ilegitimamente atingidos.

A ação popular ambiental tem abrangência para, além de servir como instrumento destinado essencialmente à impugnação de atos lesivos ao meio ambiente, praticados pelo Poder Público ou por entidade de que o Estado participe, também atingir pessoas jurídicas de direito privado que incorram nas mesmas condutas, bem como obter a reparação de danos ambientais resultantes de tais atos.

Por outro lado, a construção de um Estado Democrático de Direito só ocorre com base na mais ampla e versatilizada participação da sociedade, exercitando plenamente os instrumentos inerentes à cidadania, e a ação popular ambiental consubstancia um mecanismo que possibilita a todo cidadão buscar a discussão de qualquer ilegalidade decorrente de conduta comissiva ou omissiva do Poder Público, inclusive do ente ministerial, quando este ajuíza ou deixa de ajuizar ações civis públicas que envolvam matéria ambiental de natureza complexa e ainda pendente de estudos científicos que assegurem a prevenção e a precaução necessárias à manutenção ou recuperação do meio ambiente, patrimônio que nos incumbe garantir para uma sadia qualidade de vida à presente e às futuras gerações.

Assim, em que pese o instituto neste artigo brevemente visitado tenha sua utilização até certo ponto diminuída, ou quase menosprezada, por conta dos diferentes óbices antes passados em referência, o fato é que não se pode prescindir de qualquer aparelho útil ao exercício da democracia direta que o plexo constitucional coloca à disposição do cidadão.

Afinal, o exercício democrático é atividade que se deve manter em constância, porquanto o fortalecimento dos princípios inerentes à participação popular somente galgarão a superlativa e devida consideração quando seu recepcionamento ocorrer no cotidiano da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 4717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Brasília, [s.n], 1965.
- BRASIL. *Lei nº 8906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, [s.n], 1994.
- LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. In: GOMES, Carla Amado Gomes; ANTUNES, Tiago Antunes (Coords.). *A Trilogia de Aarhus*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa, 2015. p. 29 -60.
- LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental. A contribuição do *contempt of court*. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 147 - 164.
- LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson. A preservação da tutela jurisdicional a partir da interação das eficácias mandamental e condenatória. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 195, p. 423-438, maio 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MARIN, Jeferson Dytz Marin; BRANDELLI, Ailor Carlos Brandelli. O Controle da Administração Pública pela ação popular: a legitimidade do cidadão para a fiscalização dos atos do governante. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, a. 47, n. 185, p. 135 – 144, jan./mar. 2010.
- MARIN, Jeferson Dytz Marin. A necessidade de superação da estandardização do processo e a coisa julgada nas ações coletivas de tutela ambiental. In: MARIN, Jefferson; LUNELLI, Carlos Alberto (Org.). *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 51 - 91.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. 2010. 715 folhas. Tese (Doutorado em Direito)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- MOREIRA NETO. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- SANTOS, Jair Lima dos. *Tribunal de Contas da União e controle estatal e social da administração pública*. Curitiba: Juruá, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional: doutrina e processo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. *Sistema de Bibliotecas: guia para elaboração de trabalhos acadêmicos [recurso eletrônico] SIBUCS; organização Michele Marques Batista; colaboração Marcelo Votto Teixeira, Michele Otobelli Bertéli*. 3. ed. Caxias do Sul, 2015. Dados Eletrônicos (1 arquivo).
- WARAT, Luiz Alberto. Introdução geral ao direito: a epistemologia jurídica da modernidade. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.
- WEDY, Gabriel. Ação Popular Ambiental. *Revista Processos Coletivos*, Porto Alegre, v. 6, n. 2. Trimestral. 2015. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/index.php/revista-eletronica/66-volume-6-numero-2-trimestre-01-04-2015-a-30-06-2015/1554-acao-popular-ambiental>>. Acesso em: 13 maio 2015.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.