

AÇÃO POPULAR EM MATÉRIA AMBIENTAL

Rogério Carlos Pedrosa Travassos

RESUMO

A Constituição Federal deu suma importância ao meio ambiente. Tanto é que, fez previsão legal ao instituto, estabelecendo um Capítulo específico para tal, o Sexto, estabelecendo em seu artigo 225, 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Da mesma forma, nossa Carta Magna estabelece com maior abrangência a Ação Popular, estabelecendo seu objeto, seu alcance, fazendo, inclusive, menção em destaque quanto a desnecessidade de recolhimento de custas judiciais para o seu intento, e ainda, quanto ao ônus sucumbenciais. Torna-se a Ação Popular instrumento de valia na defesa do meio ambiente. O texto constitucional expressa em seu artigo 5º, inciso LXXIII, quanto a possibilidade de qualquer cidadão poder postular Ação Popular, sendo, portanto, parte legítima para tal, visando anular lesão ao patrimônio histórico e cultural. A Ação Popular de cunho ambiental é instrumento de grande valia em nossa sociedade, defendendo interesses difusos e coletivos, não individuais, objetivando interesses da coletividade, sejam culturais, patrimoniais, ambientais e ainda qualquer outro interesse transindividual. Trata-se de verdadeiro instrumento do exercício da cidadania, sendo assegurado à qualquer cidadão, seja ele brasileiro nato ou naturalizado, no gozo de seus direitos.

Palavras chave Ação Popular, cidadão, Direito ambiental.

PREVISÃO LEGAL

A ação popular em matéria ambiental é instrumentalizada através da Lei de nº 4.717/65, proporcionando o acesso à justiça em defesa do meio ambiente. Sua previsão constitucional dá-se no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988, nos termos seguintes:

“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, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas e do ônus da sucumbência”. (Constituição Federal 1988)

Sua previsão inicial deu-se na Constituição Federativa do Brasil de 1934, definindo que, “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios”.

Em 1937, na ditadura do Estado Novo, outorgada nova Constituição denominada “Polaca”, a ação popular deixou de vigorar em nosso ordenamento jurídico.

Com o término ditatorial, a nova Constituição Federal de 1946, faz novamente previsão da ação popular. O novo texto constitucional amplia o objeto da ação popular, possibilitando a qualquer cidadão pleitear a declaração de nulidade ou anulação não só em face dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, mas também dos entes de administração indireta, diga-se, naquela época, as sociedades de economia mista e as autarquias.

A ação popular foi regulamentada pela Lei nº 4.717/65, disponibilizada a partir de então como instrumento processual adequado na proteção dos interesses coletivos.

Na ditadura militar de 1964, nova Constituição Federal, a de 1967, faz previsão à ação popular. O objeto da ação popular advindo desta Constituição foi limitado. Apenas as entidades públicas, diga-se entes de administração direta, poderiam ser demandados, falha esta que foi parcialmente corrigida tendo em vista o observado na Lei nº 4.717/65, que incluía em seu texto o rol de proteção os entes de administração indireta.

Com a Emenda Constitucional nº 1/69, em pleno regime militar ditatorial, teve a ação popular mais uma vez limitado o seu objeto às entidades de direito público.

Quando da edição da ação popular através da Lei nº 4.717/65, a referida lei não teve utilização como esperado, pois fazia previsão de pagamento de custas judiciais, sujeitando o perdedor da ação ao pagamento das despesas do processo, conforme preceituado no artigo 10.

A Carta Magna de 1988 dá a ação popular, maior abrangência de seu objeto e alcance, inclusive fazendo destaque da desnecessidade de recolhimento de custas judiciais e ônus sucumbências, destacando expressamente em seu texto a possibilidade de utilização da ação popular na defesa do meio ambiente, estabelecendo no artigo 5º, inciso LXXIII, a possibilidade de que qualquer cidadão pode ser parte legítima para postular ação popular, visando anular lesão ao patrimônio público ou de entidade do Estado que tenha cometido atentado a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Incluiu o texto constitucional a desnecessidade de recolhimento de custas judiciais e afirmou que a condenação do autor em honorárias sucumbências só dar-se-ia em caso de má-fé.

A norma constitucional de 1988 acrescentou expressamente ao seu texto o meio ambiente dentre os bens jurídicos de proteção pela tutela judicial da ação popular.

É a ação popular ambiental instrumento de defesa de interesses difusos e coletivos, não individuais. Este instrumento, mesmo que intentado por particular, objetiva interesses da coletividade, sejam esses culturais, patrimoniais, ambientais e qualquer outro transindividual.

LEGITIMIDADE ATIVA

A legitimidade ativa para a propositura da ação popular na Lei nº 4.717/65, é assegurada a qualquer cidadão, seja ele cidadão brasileiro nato ou naturalizado, no gozo dos seus direitos políticos. Não se incluem aí, os que tiveram suspensos ou declarados perdidos seus direitos políticos. Faz a Constituição Federal previsão em seu artigo 12, parágrafo 1º, que o português pode exercer qualquer direito em nosso país, desde que recíproco em Portugal, o que não acontece na prática em relação a ação popular, pois os brasileiros não podem propor a mesma ação em Portugal.

O militar alistado não possui direitos políticos e não pode ajuizar ação popular.

Os menores púberes, maiores de 16 anos e menores de 18 anos podem votar estando inscritos como eleitores. Há divergência doutrinária se dá quanto a possibilidade de ajuizarem ação popular. A primeira corrente nega a possibilidade de ajuizar ação popular sob o fundamento de que, apesar de eleitores, votam mais não podem ser votados, não havendo, portanto, plenitude de seus direitos políticos. A segunda corrente, afirma que os menores púberes podem ajuizar ação popular sim, desde que eleitores, devidamente assistidos, pois não possuem capacidade processual de postular em juízo.

Portanto, em tese, é legítimo para propor ação popular de cunho ambiental o cidadão, pessoa física titular e no gozo dos direitos políticos que pode ser brasileiro nato ou brasileiro naturalizado, no pleno exercício de seus direitos políticos.

Existe também divergência doutrinária quanto ao entendimento da cidadania restrita, baseada na legislação ordinária processual (artigo 1º, parágrafo 3º da Lei nº 4.717/65) e cidadania ampla, com base constitucional (artigo 5º, LXXII, da CF/1988).

Para o consagrado escritor Hely Lopes Meireles no tocante à ação popular, somente os cidadãos *strictu sensu*, diga-se eleitores, são legitimados para proporem ação popular. Em havendo ausência do gozo dos direitos políticos, condição especial da cidadania (eleitoral), apresentaria o instrumento jurídico, carência da ação. (MEIRELES, 2000)

Segundo o constitucionalista José Afonso da Silva, que se coloca a favor da cidadania restrita à condição de eleitor, diz o ilustre jurista:

“Quando a Constituição diz qualquer cidadão pode propor ação popular, está restringindo a legitimidade para a ação popular apenas aos nacionais no gozo dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que recusa aos estrangeiros e às pessoas jurídicas, entre estas os partidos políticos”.
Tem o festejado autor por argumento base, o texto da Lei da ação popular, ao expressar em seu artigo 1º, §3º, que:
Artigo 1º - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos (...) (...)
§3º A prova da cidadania, para ingressar em juízo, será feita com o título eleitoral, ou documento que a ele corresponda. (SILVA, 2001)

Como já dito, existe divergência doutrinária quanto ao posicionamento da cidadania restrita.

Para outros doutrinadores, o conceito stricto sensu de cidadão que refere-se a cidadania eleitoral para a propositura de ação popular ambiental, restringe o conceito de cidadania no que toca a mesma matéria ambiental, pois cidadania não é sinônimo de cidadania eleitoral.

Eraldo Garcia Vitta (2000, p.42), em sua obra afirma “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”.

Os doutrinadores que defendem o conceito amplo de cidadania justificam ainda que, o legislador ordinário não está legitimado a realizar restrições, que não se fizeram pela legislação constitucional em vigor.

Deste modo, a citação do termo qualquer cidadão no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988, desprende-se da noção de restrição, ou seja, cidadão eleitor. De forma contrária, quis o legislador constitucional reforçar o termo qualquer cidadão não exigindo assim, a condição de cidadão eleitor.

“Artigo 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público” [...] (BRASIL, 1988).

Alguns defensores doutrinários da cidadania sem restrição para propor ação popular, sustentam ainda que o artigo 1º, parágrafo 3º, da ação popular não foi recepcionado pela Constituição de 1988, e ainda, pelo princípio da hierarquia das leis, deve a lei ordinária restringir-se ao desejo da Lei Maior na amplitude da noção de cidadania.

Consagrado está que, a pessoa jurídica e também as associações não têm legitimidade para propor ação popular, conforme determinação da Súmula 365 do Supremo Tribunal Federal.

Nada impede que cidadãos litisconsorciem-se para a propositura de um processo único.

LEGITIMIDADE PASSIVA

Os sujeitos passivos da ação estão elencados nos artigos 1º e 6º, parágrafo 2º da Lei nº 4.717/65, e são: as pessoas públicas ou privadas, os autores e participantes do ato e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público ou ao meio ambiente.

Artigo 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.

Artigo 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. (BRASIL, 1988)

Os legitimados passivos elencados no texto legal em seus artigos 1º e 6º da Lei nº 4.717/65, referem-se aos praticantes de atos lesivos ao patrimônio público, pois a citada lei de 1965 é anterior à vigência de Carta Magna de 1988, não havendo ainda a inclusão expressa ao texto constitucional vigente à palavra meio ambiente enquanto bem jurídico suscetível de proteção constitucional.

Desta forma, tendo em vista a ampliação da proteção do bem jurídico meio ambiente no texto constitucional de 1988, poderá a ação popular ser proposta em face de particular, conforme pensamento do ilustre jurista Heraldo Garcia Vitta, o qual abaixo transcreve-se:

[...] 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. (VITTA, 2000)

COMPETÊNCIA

O artigo 5º da Lei 4.717/65 estabelece que para conhecer da ação popular ambiental, processá-la e julgá-la é competente o juiz do local de origem do ato

impugnado ou lesão ambiental, de acordo com organização judiciária de cada Estado.

Mas, a doutrina e a jurisprudência não são pacíficas no que refere-se a propositura de ação popular ambiental.

Existe posicionamento de que aplicam-se as regras do Código do Consumidor juntamente com as regras da ação civil pública, ou seja:

- Dano nacional de competência federal;
- Dano regional de competência da Comarca da Capital;
- Dano local de competência do foro do dano.

Outra corrente afirma que não são aplicados o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da ação civil pública, sendo fixados os critérios da competência ambiental da seguinte forma:

- Critério funcional hierárquico – não existe foro privilegiado em ação popular ambiental, todos são processados e julgados em primeira instância, podendo ser interposto todos os recursos cabíveis no ordenamento jurídico brasileiro;
- Critério material – a competência é fixada em conformidade com a substância do ato administrativo objeto da ação popular ambiental;
- Critério federal – havendo interesse da União, a competência é sempre da Justiça Federal;
- Critério territorial – é o critério do local do dano.

LIMINAR NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Admite-se pedido de liminar em ação popular ambiental. Presentes os requisitos inerentes e específicos do *periculum in mora* e o *fumus bonis juris*, conforme estabelecido pelo § 4.º do art. 5º da Lei 4.717/65. A liminar em ação popular foi introduzida pelo art. 34 da Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe: “Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”.

SENTENÇA E EFEITOS DA SENTENÇA

A sentença na ação popular tem previsão no artigo 18 da lei que a rege, o qual transcreve-se:

“Artigo 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”. (BRASIL, 1988)

Quando o juiz decide pela procedência da ação, será o ato impugnado e invalidado, condenando-se os responsáveis nas custas judiciais, pagamento de perdas e danos e honorários sucumbências. Produz a sentença efeitos erga omnes. Julgada improcedente deve-se investigar as causas de sua improcedência, para que sejam analisados os seus efeitos, conforme preconiza Alexandre de Moraes:

“Se a ação popular for julgada improcedente por ser infundada, a sentença produzirá efeitos de coisa julgada erga omnes, permanecendo válido o ato. Porém, se a improcedência decorrer de deficiência probatória, apensar da manutenção da validade do ato impugnado, a decisão de mérito não terá eficácia de coisa julgada erga omnes, havendo possibilidade de ajuizamento de uma nova ação popular com o mesmo objeto e fundamento, por prevalecer o interesse público de defesa da legalidade e da moralidade administrativas, em busca da verdade real”. (MORAIS, 2014)

PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público acompanha a ação popular, sendo-lhe assegurado apressar a produção das provas, bem como, promover a responsabilização civil ou penal, quando for o caso. É vedado, em qualquer hipótese, ao Ministério Público, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores, podendo se manifestar contra ou a favor da ação, adotando a postura de fiscal da lei, levantando irregularidades ou ilegalidades processuais.

O § 4º do artigo 6º da Lei da ação popular preconiza as atribuições do Ministério Público, sendo algumas atribuições obrigatórias e outras facultativas.

As funções obrigatórias são as de acompanhar a ação e apressar a produção da prova, conforme artigo 6º, § 4º; promover a responsabilidade civil ou criminal, dos que nela incidirem, atuando nesta hipótese como autor da ação, ou seja, defensor legis. A lei 4.717/65 tornou obrigatória a participação do Ministério Público, muito embora ele não possua legitimidade para a propositura da ação, deve providenciar para que as requisições de documentos e informações previstas no art. 7º, I, b sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz, conforme preconiza o artigo 7º, § 1º;

promover a execução de sentença condenatória quando o autor não o fizer, nos termos do artigo 16 da referida lei.

São funções facultativas do Ministério Público e ainda de qualquer cidadão, dentro do prazo de 90 dias da última publicação, conforme preceituado no artigo 9º da lei de ação popular: dar continuidade ao processo em caso de desistência ou absolvição do demandado, quando houver extinção do processo sem julgamento do mérito, por falta de providências a cargo do autor, promover o prosseguimento da ação; é também facultativo o Ministério Público recorrer de decisões contrárias ao autor, o que também pode ser feito por qualquer cidadão.

REFERÊNCIAS

VITTA, E. G. **O meio ambiente e a ação popular**, São Paulo: Saraiva 2000.42p.

MEIRELES, H. L. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 30ed. São Paulo: Atlas, 2014.
Alexandre de Moraes

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Emenda Constitucional nº 1/69

BRASIL. Lei nº 4.717.(1965). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei nº 6.513.(1977). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: **Senado Federal**.