

A EFICÁCIA DA AÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE*THE EFFECTIVENESS OF ACTIO POPULARIS IN ENVIRONMENTAL
PROTECTION**LA EFECTIVIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO
AMBIENTE***Vinícius Moreira Mendonça¹****RESUMO**

O presente trabalho busca analisar o instituto da ação popular e a sua adequação como ferramenta jurídica para a proteção do meio ambiente em juízo. Na primeira parte será exposta uma breve discussão acerca da relação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o processo civil. A partir disso, dentre as ferramentas processuais cuja tutela específica e imediata pode ser a proteção do bem ambiental, elege-se a ação popular em razão de algumas características singulares, especialmente pela possibilidade de atuação individual do cidadão. No último capítulo, serão apresentados alguns pontos sensíveis acerca do tema central do trabalho, com a exposição de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que confortam a ideia de que a ação popular pode servir como importante ferramenta processual para a tutela do meio ambiente.

Palavras-chave: Ação popular; Meio ambiente; Cidadão; Processo civil; Informação.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the institute of *actio popularis* and its suitability as a legal tool for the protection of the environment in court. In the first part, a brief discussion about the relationship between the fundamental right to an ecologically balanced environment and the civil process will be exposed. From this, among the procedural tools whose specific and immediate protection can be the protection of the environmental, *actio popularis* is elected due to some unique characteristics, especially due to the possibility of individual action by the citizen. In the last chapter, some sensitive points about the central theme of the work will be presented, with the exposition of doctrinal and jurisprudential point of views that support the idea that the *actio popularisc* can serve as an important procedural tool for the protection of the environment.

Keywords: *Actio popularis*; Environment. Citizen; Civil procedure; Information.

1 Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Analista Processual na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

RESUMEN

Este trabajo busca analizar el instituto de acción popular y su idoneidad como herramienta jurídica para la protección del medio ambiente en los tribunales. En la primera parte se expondrá una breve discusión sobre la relación entre el derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y el proceso civil. De aquí, entre las herramientas procesales cuya protección específica e inmediata puede ser la protección del ambiente, se elige la acción popular por unas características singulares, especialmente por la posibilidad de la acción individual del ciudadano. En el último capítulo se presentarán algunos puntos sensibles sobre el tema central del trabajo, con la exposición de entendimientos doctrinales y jurisprudenciales que sustentan la idea de que la acción popular puede servir como una importante herramienta procesal para la protección del medio ambiente.

Palabras clave: Acción popular; Medio ambiente; Ciudadano; Proceso civil; Información.

Data de submissão: 27/07/2021

Data de aceite: 24/08/2021

1 INTRODUÇÃO

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o presente estudo tem a intenção de demonstrar algumas razões para que a ação popular possa ser entendida como um importante instrumento jurídico-processual na tutela do meio ambiente.

Inspirado nos movimentos político-sociais surgidos a partir da década de 1970, o debate sobre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente ganhou força em âmbito internacional, sendo incorporado com propriedade pelo texto constitucional brasileiro de 1988, que no art. 225 reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

Entendendo o processo como um dos principais métodos de concretização de direitos fundamentais num Estado Democrático de Direito, logo surge a figura histórica da ação popular, prevista no ordenamento jurídico brasileiro, pelo menos, desde a Constituição de 1934.

Após serem analisadas as principais características do referido remédio constitucional, o presente trabalho assinala alguns pontos de inflexão no debate acerca da eficácia da ação popular como ferramenta de proteção ambiental em

juízo, tendo em conta algumas limitações supostamente presentes no regramento da ação e outras de natureza prática.

No entanto, a partir de algumas referências doutrinárias e jurisprudenciais, é possível contornar as principais fragilidades que serão apontadas e perceber a real importância e potencial do referido instrumento jurídico para a tutela do meio ambiente.

2 BREVES NOTAS ACERCA DA TUTELA AMBIENTAL E O PROCESSO CIVIL

A partir da segunda metade do século XX, mais especificamente no início da década de 1970, algumas lideranças mundias passaram a conferir maior relevância ao debate sobre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. Isso se refletiu na Conferência de Estocolmo (1972) e, posteriormente, com o aprofundamento das discussões, os temas ganharam corpo com o advento do Relatório Brundtland (*Nosso Futuro Comum*) e, logo em seguida, com as diretrizes e princípios da Conferência Rio-92.

No âmbito interno, muito embora não se possa deixar de reconhecer a relevância da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), indubitavelmente o marco jurídico mais importante para o debate ambiental é o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, positivado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Assim como os demais, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não deve ser compreendido como um mero programa ou meta utópica, mas sim como um direito a ser concretizado, consistindo num dever do Estado e direito de todos. Por tal razão, reconhece-se modernamente o direito ao meio ambiente como um direito fundamental completo, o que significa contemplar as dimensões defensiva e prestacional.

A partir dessa breve análise, é possível constatar que a tutela ambiental deve receber especial atenção no ordenamento jurídico e, dentre as ferramentas tradicionalmente existentes, o processo surge como um dos principais métodos de concretização de direitos fundamentais num Estado Democrático de Direito.

No entanto, há que se reconhecer que as características do bem ambiental trazem evidente conexão e interdependência com inúmeros outros direitos fundamentais, o que implica uma interdisciplinariedade que não se satisfaz adequadamente a partir de paradigmas processuais voltados a conflitos de natureza privada ou, no mais das vezes, de caráter individual.

Em outras palavras, o processo civil brasileiro, mesmo com o advento do novo Código de Processo Civil, ainda carrega uma ideia privatista, o que se revela inadequado para a tutela do meio ambiente, especialmente considerando a transindividualidade e intergeracionalidade desse bem.

Não é satisfatório pensar em uma tutela jurídica do meio ambiente que sempre esteja restrita a um conflito simples como, por exemplo, a uma recomposição de uma APP, uma obrigação de realizar licenciamento, à instalação de um filtro de fábrica, etc. Há alguns tipos de conflitos ambientais que assumem uma dimensão qualitativa e quantitativa que impõe soluções que não se acomodam na tutela jurídica jurisdicional típica de um processo adversarial. (RODRIGUES, 2021, p. 91)

De fato, o direito processual deve ser visto como uma ferramenta que permita o justo e efetivo acesso à solução prevista no direito material. Esses mecanismos de solução de conflitos devem ser influenciados pelo próprio direito substancial a ser aplicado, já que seria inviável pensar numa técnica geral que fosse aplicável a toda e qualquer espécie de litígio.

Portanto, para melhor adequar o sistema jurídico-processual à tutela do bem ambiental, mostra-se necessária a utilização de institutos que guardem feição publicista, “[...] evidentemente mais próxima da natureza do bem que se pretende tutelar.” (LUNELLI, 2012, p. 151).

Diante desse cenário, a função do processo é a de oferecer técnicas que atendam ao ideal de preservação e proteção do meio ambiente no menor tempo possível e o mais próximo dos objetivos das normas de proteção ambiental.

Críticas à parte, é possível encontrar na atual legislação processual civil alguns dispositivos que deixam clara a intenção do legislador em proporcionar às partes meios para obtenção de uma tutela coincidente (ou o mais possível) com o dever jurídico previsto na norma, como é o exemplo do disposto no art. 497 do CPC.

Nesse ponto, não há como não reconhecer que o advento do Código de Processo Civil de 2015 significou importante avanço para a tutela jurisdicional do equilíbrio ecológico, pois o diploma anterior (1973), notadamente liberal e dissociado do modelo constitucional de processo, dificultava sobremaneira a obtenção de soluções adequadas aos conflitos envolvendo direitos transindividuais.

Todavia, pensando no bem ambiental e no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não basta apenas a criação de técnicas e mecanismos processuais, é preciso que o processo afeto à tutela do meio ambiente seja profundamente influenciado pelo ideal de proteção ambiental. Nesse sentido é a lição de Carlos Alberto Lunelli, ao referir que “[...] o processo haverá de orientar-se a partir do reconhecimento que esse pensar ideológico ambiental ocupará o lugar central e determinante do próprio iter procedimental.” (LUNELLI, 2015, p. 28).

Conforme referido alhures, o debate acerca da preservação dos recursos naturais e proteção do meio ambiente ganhou *status* de primeira grandeza nas agendas da comunidade internacional, já que não se pode mais relegar o seu caráter essencial e decisivo para a manutenção da vida.

No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988, caminhando nesse mesmo sentido, reconheceu o meio ambiente como direito fundamental, e a sua proteção como um dever do Estado e de toda a coletividade (BRASIL, 1988). Portanto, nada mais justo que a tutela jurisdicional do bem ambiental seja regida por um processo solidamente influenciado pelo *pensar ambiental*.

Superada essa breve exposição, cumpre identificar que o ordenamento jurídico brasileiro contempla ferramentas processuais cuja tutela específica e imediata pode ser a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A doutrina costuma tradicionalmente citar como exemplos a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança, o mandado de injunção e o *habeas data*. (RODRIGUES, 2021).

A partir disso, considerando que cada um dos remédios acima possui suas peculiaridades, elencou-se apenas um dos exemplos para o presente debate e nos tópicos seguintes será analisado o instituto da ação popular e a sua adequação como ferramenta jurídica para a proteção do bem ambiental.

3 NOÇÕES GERAIS ACERCA DA AÇÃO POPULAR

A ação popular tem sua origem no direito romano, inclusive com essa denominação, antes mesmo da noção de Estado. Conforme sugere a doutrina, era exercida por meio da denominada *actio popularis*, que permitia a qualquer cidadão valer-se do instrumento para a defesa da coisa pública (*res publica*).

Marcelo Abelha Rodrigues ressalta que:

o que justifica essa ligação entre o cidadão romano e a sua preocupação com o bem público, mesmo antes do Estado, é justamente o fato de que há uma natural ligação entre o indivíduo e a coisa pública, algo que, com o advento do Estado, deveria aproximar, mas afastou o cidadão da coisa pública. (RODRIGUES, 2021, p. 150).

Oficialmente, no Direito brasileiro, a ação popular começou a vigorar a partir do texto constitucional de 1934, mais especificamente no art. 113, §38. A partir de então, somente esteve ausente na vigência da Constituição de 1937, em razão da natureza do regime vigente à época. Salvo isso, sempre esteve presente nos demais ordenamentos constitucionais brasileiros.

Atualmente se encontra prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88, sendo considerada uma garantia constitucional com natureza de cláusula pétrea (BRASIL, 1988, CF/88, art. 60, §4º, inciso IV) e regulamentada pela Lei nº 4.717/65.

A ação popular é um dos instrumentos constitucionais para o exercício da soberania popular, por isso é tradicionalmente classificada como um direito constitucional político, sendo uma característica marcante da democracia participativa. Nesse sentido:

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer dos membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso da prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga. (MEIRELLES, 1966, p. 02).

Quanto aos requisitos fundamentais, partindo-se da ótica do interesse processual, tem-se dois elementos específicos: a lesividade e invalidade do ato. Ato inválido é aquele praticado em desconformidade com as leis e os princípios de

direito (atos nulos, anuláveis ou inexistentes). Já por ato lesivo, entende-se como aquele que causou dano (patrimonial ou extrapatrimonial).

Nesse aspecto, cumpre salientar a consolidação da jurisprudência no sentido de que para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem sua prática ou por afrontar os princípios que norteiam a Administração Pública, sendo despicienda a demonstração de prejuízo material ao erário, o que viola o inciso LXXIII, do art. 5º, da CF/88 (BRASIL, 1988), norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como o patrimônio moral, cultural e histórico.²

Portanto, denota-se que o entendimento tradicional, que exigia a lesividade concreta do ato, resta superado por uma posição que amplia as possibilidades da ação popular, já que poderá ser utilizada para atacar atos da administração pública que venham a violar princípios e regras constitucionais.

Ademais, embora o texto constitucional não seja expresso, a ação popular é ontológica e teleologicamente direcionada ao controle dos atos do poder público, em defesa do patrimônio da coletividade, mas existem vozes recentes na doutrina apontando também como objeto desta ação atos de particulares ofensivos ao patrimônio público, especialmente daquelas entidades que recebem recursos públicos (JUSTEN FILHO, 2010).

Por conseguinte, cumpre destacar que logo na análise dos requisitos da ação popular se encontra um dos principais desafios para o manejo eficaz desse remédio, pois é tarefa assaz complexa a comprovação da invalidade do ato, especialmente daqueles que emanam do poder discricionário, onde existe margem de atuação do gestor, não podendo o Poder Judiciário se imiscuir no mérito administrativo, salvo algumas exceções, conforme remansada jurisprudência.

Quanto a legitimidade ativa, destaca-se a controvérsia em torno do art. 1º, §3º, da Lei nº 4.717/65 (BRASIL, 1965), que impõe seja a prova da cidadania feita com o título eleitoral ou documento correspondente. No entanto, nota-se que esse requisito deve ser aferido a partir do texto constitucional, sendo a legitimidade ativa para ação popular do cidadão e não do eleitor. Nesse ponto, Rodrigues afirma que:

2 Nesse sentido, indica-se a leitura do teor da decisão proferida pela 1ª Turma do STF, no RE nº 170.768/SP, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, do dia 26.03.1999.

há que se fazer uma revisitação do conceito, sob o enfoque constitucional, tendo em vista o largo conceito de cidadão (índios, interrogados em CPI etc.). Como o art. 5º, LXXIII, da CF/88 deve obediência ao caput, é lá que se preenche o conceito de cidadão (RODRIGUES, 2021, p. 153).

O art. 6º, §5º, da Lei nº 4.717/65, por seu turno, prevê a possibilidade intervenção de outros colegitimados na ação popular, como litisconsorte ativo ou assistente (BRASIL, 1965).

Além disso, prevalece na doutrina que estamos diante de verdadeira substituição processual (legitimidade extraordinária), pois ao ajuizar a ação popular, o cidadão age em nome próprio, mas em defesa a direito que não lhe pertence diretamente, mas sim de toda coletividade. Frisa-se, ainda, que o enunciado da Súmula nº 365 do STF afirma a impossibilidade de que pessoa jurídica seja legitimada ativa da ação.

Já a legitimidade passiva impõe, sempre, a formação de litisconsórcio (necessário) entre a pessoa jurídica de direito público ou com função pública e todos os beneficiários diretos e indiretos do ato, consoante o art. 6º, *caput*, da lei da ação popular, lembrando sempre que a pessoa jurídica de direito público é citada como interessada e conforme o caso, atendendo ao interesse público, poderá aderir ao polo passivo ou ativo.

Além disso, se no decorrer da instrução, mas antes da sentença, se outros legitimados forem surgindo, deverá ser promovida a citação e inclusão no polo passivo, conforme o art. 7º, inciso III, da Lei nº 4.717/65 (BRASIL, 1965).

Outro ator relevante na ação popular é o Ministério Público que, via de regra, atuará como *custos legis*. No entanto, poderá figurar como sucessor processual nos casos de abandono da causa pelo autor, dano andamento ao feito, conforme o disposto no art. 9º, ou promovendo o cumprimento da sentença, de acordo com o art. 19, ambos da lei de ação popular. Ao *Parquet*, ademais, é garantido o interesse recursal para impugnar sentenças e decisões desfavoráveis ao autor da ação, nos termos do §2º, do art. 19, da Lei nº 4.717/65 (BRASIL, 1965).

Quanto ao pedido, a partir da leitura do art. 11 da lei da ação popular verifica-se a existência de cumulação de pedidos, na medida em que a invalidade do ato corrige-se por sentença constitutiva e a lesão por decisão condenatória. É possível, portanto, que seja decretada a invalidade do ato e determinada a responsabilidade

de indenizar, sendo o *quantum* apurado mediante fase de liquidação (BRASIL, 1965, Lei 4.717/65, art. 14).

A competência para julgamento será sempre do juízo de primeiro grau, federal ou estadual, a depender da origem do ato combatido. “Há, contudo, uma exceção: no caso de ação popular proposta contra a União e Estado, em que estes adotam posições antagônicas, o julgamento caberá ao Supremo Tribunal Federal.” (DANTAS, 2021, não paginado).

Por fim, destaca-se a peculiaridade em relação à coisa julgada na ação popular, que será *secundum eventum probationis* (segundo o evento probatório), ou seja, no caso de julgamento de mérito pela improcedência da ação por falta de provas (*non liquet*), não incidirá a coisa julgada material, podendo qualquer cidadão repropor a mesma demanda, amparado por novos elementos.

Ultrapassadas as questões mais pontuais sobre a ação popular, propõe-se a partir de então a análise desse remédio constitucional no intento de servir como ferramenta processual para a tutela do meio ambiente.

4 A AÇÃO POPULAR NA TUTELA DO BEM AMBIENTAL

Examinando a ação popular como ferramenta para a tutela do meio ambiente, surgem diversas indagações relacionadas a sua efetividade. Que o bem ambiental é passível de ser objeto do referido remédio constitucional não há dúvidas; mas a partir de um viés prático, um pouco mais distante dos bancos teóricos, será possível que a ação traga resultados adequados à proteção e preservação desse bem (e direito) fundamental?

Como primeiro ponto a ser analisado, destaca-se o fato de que tradicionalmente a ação popular é um instrumento idealizado e construído objetivando o ressarcimento de uma situação lesiva, pois a sua utilização pressupõe a invalidade e a lesividade do ato contra os valores protegidos pela norma. (RODRIGUES, 2021).

No entanto, o próprio autor referido acima revela a possibilidade de uma interpretação que permita reconhecer a invalidade do ato, mesmo sem a presença de uma lesão concreta ao meio ambiente.

Pensem em um hipotético ato de autoridade pública que venha a revogar normas administrativas de proteção ambiental, de modo a expor determinado ecossistema a ações evidentemente degradadoras, ferindo expressamente os princípios da precaução, prevenção e razoabilidade. Não há como aferir, nesse exemplo, a prática de efetivo dano ambiental que imponha ressarcimento, mas o ato revogatório em si mesmo já coloca em risco o patrimônio difuso, autorizando a intervenção do Poder Judiciário, se provocado.

Com efeito, sabe-se que não é dado ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, sob pena de violar o princípio republicano da separação dos poderes, salvo quando houver afronta a normas constitucionais, especialmente de direitos fundamentais, bem como para análise da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade do ato. Nesse sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

[...] 4. Cabe ao Poder Judiciário, no Estado Democrático de Direito, zelar, quando provocado, para que o administrador atue nos limites da juridicidade, competência que não se resume ao exame dos aspectos formais do ato, mas vai além, abrangendo a aferição da compatibilidade de seu conteúdo com os princípios constitucionais, como proporcionalidade e razoabilidade. (BRASIL, 2008, REsp nº 100.167-3/DF).

Trazidos para a vida real, tais argumentos formaram parte dos fundamentos da ação popular nº 5067634-55.2020.4.02.5101/RJ, que tramitou na 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro e tinha como objeto o ato administrativo de revogação das Resoluções 302 e 303 do CONAMA, que regulamentavam o regime de Áreas de Preservação Permanente, especialmente as APPs de restinga e manguezais.

A referida demanda chegou a ter decisão liminar favorável em sede de Tutela Provisória de Urgência, mas perdeu o objeto em razão da propositura da ADPF 747, cuja decisão liminar suspendeu os efeitos da Resolução nº 500 do CONAMA, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções 284, 302 e 303 até o julgamento do mérito da ação.

Portanto, não obstante seja a estruturação da ação popular, na sua gênese, voltada à reparação de danos, pode a referida ação ser manejada quando o ato impugnado estiver em contrariedade ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assumindo um viés preventivo.

Outro aspecto relevante a ser destacado é quanto ao objeto da ação popular, tradicionalmente restrito e voltado à invalidade de atos praticados pelo Poder Público. Como se sabe, especialmente em matéria ambiental, muitas vezes os atos decorrem de entes privados, o que afastaria a incidência do remédio constitucional popular.

No entanto, cumpre destacar que a jurisprudência atual tem entendido que a expressão ato deva ter uma interpretação ampliada, com conteúdo mais elástico, compreendendo tanto atos comissivos como omissivos, já que a norma constitucional impõe ao Poder Público dever de prevenção e proteção ao meio ambiente.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. INTERESSE DE AGIR. PROVA PERICIAL. DESNECESSIDADE. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. 1. O recurso especial não é a via adequada para análise da suscitada afronta ao art. 5º, LXXIV e LV, da CF, cujo exame é da competência exclusiva da Suprema Corte, a teor do contido no art. 103 da Carta Magna. 2. As condições gerais da ação popular são as mesmas para qualquer ação: possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade para a causa. 3. A ação popular pode ser ajuizada por qualquer cidadão que tenha por objetivo anular judicialmente atos lesivos ou ilegais aos interesses garantidos constitucionalmente, quais sejam, ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. 4. A ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente. 5. Pode ser proposta ação popular ante a omissão do Estado em promover condições de melhoria na coleta do esgoto da Penitenciária Presidente Bernardes, de modo a que cesse o despejo de elementos poluentes no Córrego Guaruaia (obrigação de não fazer), a fim de evitar danos ao meio ambiente. 6. A prova pericial cumpre a função de suprir a falta ou insuficiência de conhecimento técnico do magistrado acerca de matéria extra-jurídica, todavia, se o juiz entender suficientes as provas trazidas aos autos, pode dispensar a prova pericial, mesmo que requeridas pelas partes. 7. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (BRASIL. STJ, 2007, REsp nº 889.766/SP).

A partir disso, é possível defender que se uma entidade privada desrespeitar normas ambientais, causando dano ou risco de dano ao ambiente, a pretensão da ação popular será proibir o ato que está sendo praticado, provocando a atuação do Estado (omisso) para tanto.

De fato, é preciso entender a ação popular como ferramenta digna e eficaz para que um cidadão (numa acepção alargada do termo), vivendo em um Estado Democrático de Direito, possa postular perante o Poder Judiciário a tutela do bem

ambiental e o respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrando, não sendo razoável impor-se limitações de natureza procedimental a isso. Aliás, é imprescindível que a aplicação de tais regras procedimentais da ação popular seja sempre orientada a partir da ordem constitucional vigente.

Veja-se, nesse sentido, que a doutrina costuma destacar a relevância social e política da ação popular, “porque é o único remédio que permite ao cidadão, individualmente, promover em juízo, de forma direta, a proteção do meio ambiente, sem que se precise recorrer a interpretações ou exegeses pouco tradicionais.” (RODRIGUES, 2021, p. 157).

É por meio dessa ação, por exemplo, que o cidadão poderá postular em juízo seja obstada a construção de um aterro sanitário sem a realização do devido estudo de impacto ambiental, atacando, nesse caso, uma omissão do Poder Público. Ou ainda, impugnar uma licença ambiental concedida em desconformidade com normas ambientais.

Trazendo mais um exemplo de atuação individual do cidadão, por meio da ação popular ambiental, tem-se o caso ocorrido no município de Porto Alegre/RS, onde dois indivíduos questionaram em juízo a obra de alargamento de uma via localizada no Bairro Moinhos de Vento.

Em suma, a ação popular pretendia que a administração pública municipal fosse compelida a suspender as obras de alargamento da rua Engenheiro Saldanha, sob o argumento de que parte da obra se sobre área ocupada pelo Morro Ricaldone, ocorrendo ofensa à topografia do local, agressão à vegetação da localidade, promovendo modificação do ecossistema sem qualquer tipo de consulta prévia aos moradores locais e estudos de impacto ambiental.

Além disso, havia o pedido de declaração de nulidade dos atos administrativos que autorizaram as obras, com a devida reparação do ambiente atingido que até então havia sido atingido.

A ação foi julgada parcialmente procedente, havendo a determinação de que o Poder Público municipal não efetive obras viárias no local sem a realização prévia de estudos geodésicos, bem como estudos de impacto ambiental, com aferição da necessidade de compensação ambiental. Em grau recursal, a sentença foi mantida

pela Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. AÇÃO POPULAR. INTERESSE DE AGIR. OBRAS VIÁRIAS. NECESSIDADE DE ESTUDOS APROFUNDADOS PARA CONTINUIDADE. 1. Ação popular objetivando a que o Município de Porto Alegre seja compelido a suspender as obras de alargamento da Rua Engenheiro Saldanha, sob o argumento de que parte da obra se estende à área ocupada pelo Morro Ricaldone, ocorrendo ofensa à topografia do local, agressão à vegetação da localidade, promovendo modificação do ecossistema sem qualquer tipo de consulta prévia aos moradores da localidade e estudos de impacto ambiental. Pedido que declaração de nulidade dos atos administrativos que autorizaram as obras, com a devida reparação do ambiente atingido. Sentença de parcial procedência, com determinação de que a municipalidade não efetive obras viárias no local sem a realização prévia de estudos geodésicos de influência/riscos na estabilidade da área, bem como de estudo de impacto ambiental e aferição da necessidade de compensação ambiental, com aprovação da obra pelos órgãos técnicos de planejamento e fiscalização viárias e ambientais. 2. Da preliminar. Inicialmente, a prefacial de falta de interesse de agir e processual não prospera. É incontroverso do cotejo dos autos que a obra viária objeto da lide iniciou e restou paralisada somente após constatação de necessidade de estabilização geodésica do Morro Ricaldone, questão admitida pela própria municipalidade, quando admite que realizava intervenção viária no local, assumindo, todavia, não haver projeto para o alargamento na área. A pretensão autoral é a proteção dos bens coletivos que estavam ameaçados em face daquele proceder do ente público, sendo evidente o interesse processual. **3. Mérito. Inconteste que o local se trata de área com grande risco de deslizamento, incidência de água sobre os taludes, que aceleram o risco, mostrando-se necessária a realização de estudo e projeto para realização das obras de alargamento da via. Ademais como se extrai dos documentos acostados ao feito e de laudo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente do Município de Porto Alegre - SMAM, a alteração do quadro natural, além da possibilidade de gerar dano ambiental, eis que modifica a geodiversidade da localidade, podendo causar alterações na estrutura do ecossistema, com ruptura do solo e vegetação ali existentes, evidenciam a necessidade de estudos e projeto mais acurados para qualquer intervenção no local. Sentença conservada, com aplicação de honorários recursais. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME. (BRASIL. TJRS, 2021, Apelação Cível, Nº 70083215830).**

Por conseguinte, outro aspecto relevante da ação popular na tutela ambiental é a possibilidade de utilização de todas técnicas e procedimentos previstos no Código de Processo Civil para a solução consensual dos conflitos, com a autorização expressa do art. 22 da Lei nº 4.717/65, nos seguintes termos: “Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.” (BRASIL, 1965).

Ou seja, é possível pensar numa ação popular estruturante, com a participação efetiva de todos os sujeitos envolvidos no conflito e demais interessados, permitindo a obtenção de soluções negociadas e construídas a partir de um amplo debate democrático.

Portanto, apesar de pouco utilizada em matéria ambiental, fato é que a ação popular é uma importante ferramenta prevista no ordenamento jurídico para a promoção de proteção e preservação do meio ambiente em juízo, especialmente pela possibilidade de atuação individual do cidadão, sem a incidência de custas processuais e verbas sucumbenciais.

De fato, não se pode apontar precisamente todas razões para baixa incidência desse tipo de ação na tutela ambiental, ao menos sem um estudo mais detalhado e instruído por dados quantitativos.

Entretanto, algumas barreiras são apontadas pela doutrina, dentre elas: a limitação de acesso à justiça, especialmente pelo cidadão das classes sociais menos favorecidas, já que em muitos locais do país ainda não está presente o serviço da Defensoria Pública; a dificuldade para a obtenção de provas e documentos antes mesmo do ajuizamento da ação e durante a fase de instrução processual; a carência de acesso à informação em matéria ambiental e educação em direitos; *etc.*

Mesmo assim, a partir dos argumentos e exemplos trazidos neste capítulo, é possível reconhecer que a ação popular tem potencial para ser explorada como ferramenta jurídica direcionada à tutela ambiental em juízo, não obstante alguns entraves tenham de ser enfrentados pelo autor da demanda, especialmente para a produção e obtenção de provas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão apresentada, constata-se que a ação popular tem relevante papel no Estado brasileiro, na medida em que reflete a possibilidade de que o cidadão possa, em nome próprio, postular em juízo a defesa de direitos da coletividade, exercendo de forma direta um direito constitucional político.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode, certamente, ser objeto da ação popular, embora ainda existam alguns percalços que são impostos ao autor da demanda, conforme referido no capítulo anterior.

Com efeito, sabe-se que alguns pontos sobre o tema ainda restam controvertidos, como, por exemplo, o fato de que a ação popular é tradicionalmente direcionada ao ressarcimento de uma situação lesiva, já que ela pressupõe a invalidade e a lesividade do ato contra os bens protegidos pela norma.

No entanto, parte da doutrina e jurisprudência já revelam uma interpretação que permite reconhecer a invalidade do ato impugnado pela ação popular mesmo sem a presença de uma lesão concreta ao meio ambiente, como apontado nos exemplos descritos alhures.

Além disso, outra modificação de entendimento a ser destacada é quanto ao sujeito responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente. Costuma-se afirmar que somente o ato praticado pela Administração Pública pode ser objeto do remédio constitucional popular, todavia, ganhou corpo na jurisprudência o entendimento de que a expressão ato deva ter alcance ampliado, compreendendo tanto atos comissivos como omissivos.

Desta forma, passou a ser possível defender que se uma entidade privada desrespeitar normas ambientais, causando dano ou risco de dano ao ambiente, a pretensão da ação popular será proibir o ato que está sendo praticado, provocando a atuação do Estado (omisso) para fazer cessar a atividade lesiva.

Pois bem, o presente estudo permite reconhecer que a ação popular, a pesar da sua baixa incidência em matéria ambiental, é uma importante ferramenta prevista no ordenamento jurídico para a proteção e preservação do meio ambiente em juízo, não obstante alguns entraves tenham que ser enfrentados pelo autor da ação.

Afinal, diante do alarmante cenário de degradação dos recursos naturais e o crescente desrespeito às normas ambientais, não se pode prescindir de qualquer instrumento jurídico que se preste ao amparo do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago.2021.

BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 12 ago.2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 ago.2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma). REsp nº 100.167-3/DF. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, 06 de maio de 2008, **Diário da Justiça Eletrônico (DJe) - Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, 23 jun.2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). REsp nº 889.766/SP. Relator: Ministro Castro Meira, 04 out. 2007. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe) - Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, 18 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). RE nº 170.768/SP. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 26 mar. 1999. **Diário da Justiça Eletrônico - Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 13 ago. 1999.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 70083215830. Relatora: Desembargadora Laura Louzada Jaccottet, 10 fev. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico - Tribunal de Justiça do RS**, Porto Alegre, 10 fev. 2021.

DANTAS, Paulo Roberto Figueiredo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Indaiatuba: Foco, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

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. Direito ambiental e novos direitos. In: AUGUSTIN, Sergio; MARIN, Jefferson; RECH, Adir Ubaldino (org.). **Direito ambiental e sociedade**. 1. ed. Caxias do Sul: EUCS, 2015. p. 11-39.

MEIRELLES, Hely Lopes. Ação popular e sua lei regulamentar e sua natureza jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 84, p. 1-9, 9 jul. 1966. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/28191>. Acesso em: 15 jul.2021.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil ambiental**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.