

A
Ação Popular
como instrumento
de defesa do **Meio**
Ambiente

Aline Jancke



φ

A presente obra tem por finalidade a análise Ação Popular utilizada na proteção do meio ambiente. Destarte, serão realizadas pesquisas legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema. No primeiro capítulo serão abordados os desdobramentos do meio ambiente: seu conceito legal, as perspectivas éticas ambientais que explicam os diferentes comportamentos do homem em relação a ele, bem como o surgimento do Direito Ambiental no mundo e no Brasil, como sendo um ramo de direito autônomo. No segundo capítulo, entenderemos o que configura um dano ambiental, pois é ele que incita o ajuizamento da demanda, abordando assim, as suas classificações que são de fundamental importância para compreender o interesse tutelado em uma ação coletiva, que é o caso da Ação Popular. Também será analisado o instituto da responsabilidade, nos seus três âmbitos, (civil, administrativa e penal) expondo os aspectos principais de cada responsabilidade no que tange ao Direito Ambiental. Por fim, no terceiro capítulo, adentraremos no ponto principal que é a Ação Popular Ambiental, sendo este, um instrumento de defesa do meio ambiente posto à disposição do cidadão. Serão abordados os aspectos gerais da Ação Popular com ênfase na tutela ambiental, trazendo um caso de recente repercussão que foi questionado por essa via. Ademais, serão analisados separadamente alguns aspectos da Ação Popular, que a tornam pouco utilizada. Analisar-se-á assim, os argumentos que trazem alguns doutrinadores para solucionar tais questões, que se fossem atendidos, tornariam o uso dela mais efetivo, e também será analisado, como que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e o Tribunal Federal da Quarta Região encaram esses problemas.



A Ação Popular como instrumento de defesa do Meio Ambiente

A Ação Popular como instrumento de defesa do Meio Ambiente

Aline Jancke

φ editora fi

Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

JANCKE, Aline

A Ação Popular como instrumento de defesa do Meio Ambiente [recurso eletrônico] / Aline Jancke -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

146 p.

ISBN - 978-85-5696-421-2

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Ação Popular Ambiental. 2. Dano ambiental. 3. Responsabilidades Ambientais. 4. Meio Ambiente.; I. Título II. Série

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

*Agradeço à Deus, dono de todas as coisas.
Dedico esta obra à Hania Reszetiuk, Celso
Jancke, Mateus Jancke e Kevin Thomas Meyer.*

“Levantem os olhos sobre o mundo e vejam o que está acontecendo à nossa volta, para que amanhã não sejamos acusados de omissão se o homem, num futuro próximo, solitário e nostálgico de poesia, encontrar-se sentado no meio de um parque forrado com grama plástica, ouvindo cantar um sabiá eletrônico, pousando no galho de uma árvore de cimento armado.”

(Manoel Pedro Pimentel)

Lista de abreviaturas e siglas

ACP - Ação Civil Pública

AJUFERGS - Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul

AP - Ação Popular

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CPC - Código de Processo Civil

DP - Defensoria Pública

ECO-92 - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FRLB - Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

LACP - Lei da Ação Civil Pública

LAP - Lei da Ação Popular

MP - Ministério Público

NCPC - Novo Código de Processo Civil

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

PNMA - Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPP - Princípio do Poluidor Pagador

RENCA - Reserva Nacional de Cobre e seus associados

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

Prefácio	15
Auro de Quadros Machado	
1.....	19
Introdução	
2	25
Do Meio Ambiente e dos seus desdobramentos	
2.1 Das perspectivas éticas ambientais	30
2.2 Do surgimento do direito ambiental	37
2.3 Do direito ambiental no Brasil	41
3.....	53
Do dano ambiental e das responsabilidades ambientais	
3.1 Do dano ambiental.....	53
3.2 Das responsabilidades.....	62
3.2.1 Da Responsabilidade Civil.....	63
3.2.2 Da Responsabilidade Administrativa	72
3.2.3 Da Responsabilidade Penal.....	76
4.....	83
Da Ação Popular Ambiental	
4.1 Dos aspectos gerais da Ação Popular	83
4.1.1 Das Ações Populares ajuizadas com o objetivo de revogar o Decreto que extinguiu a Renca	107
4.2 Das problemáticas da Ação Popular e das possibilidades de solução	114
4.2.1 Da possibilidade do Autor Popular ser assistido pela Defensoria Pública...114	
4.2.2 Do ajuizamento da Ação Popular com fundamento numa omissão estatal.....	119
4.2.3 Da possibilidade de estender a legitimidade passiva à particulares sem o subvencionamento do Poder Público	125
5	131
Conclusão	
Referências	137

Prefácio

Auro de Quadros Machado¹

Recebi com imensa alegria o honroso convite para prefaciар o livro “A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE” de ALINE JANCKE. Na obra, autora aborda o instituto da Ação Popular Ambiental, tão importante para a sociedade, porém, pouco utilizado, procurando apresentar possibilidades de solução, com base numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, a fim de que haja uma reflexão acerca do tema.

A autora analisa a possibilidade de o autor popular ser assistido pela Defensoria Pública, pois a necessidade de ter que arcar com as despesas de advogado pode ser empecilho ao ajuizamento da ação, entendendo ser possível, pois o autor popular enquadra-se como necessitado do ponto de vista organizacional; além disso, analisa a possibilidade do autor popular poder indagar uma omissão do Poder Público, não atacando necessariamente um ato comissivo, e da mesma forma, se entendeu ser possível.

Faz a ressalva que nem todos os entraves apontados foram sequer questionados perante os Tribunais, e também, que não há muitos autores que abordam sobre tais questões levantadas, limitando de certa forma, a exposição dos argumentos que defendem tais possibilidades.

O país estava resistente a participar da defesa do Meio Ambiente. Começou-se a criar leis e órgãos visando a proteção

¹ Advogado e Consultor de Empresas. Professor Universitário. Sócio Fundador do Escritório Bretanha & Machado Advogados Associados, Mestre em Direito (PUCRS).

ambiental, destacando-se três marcos: a edição da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, a que definiu o Direito Ambiental como um ramo do direito autônomo; a instituição de um capítulo próprio para o Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988 e o Brasil ter sediado a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992.

Aborda ainda, os princípios ambientais relacionados com a Ação Popular Ambiental, quais sejam: o princípio da tutela estatal e coletiva, que se refere à participação conjunta da sociedade e do Poder Público na proteção ambiental; do desenvolvimento sustentável, que visa harmonizar a economia com a natureza; o da precaução e o da prevenção, cuja tarefa principal é impedir que medidas sejam tomadas sem a certeza de que não irão trazer danos ambientais; o do poluidor pagador, que é considerado de caráter reparador pela jurisprudência, sendo confundido com o da responsabilidade, fugindo do seu objetivo, que é de prevenção.

Por último, foi tratado o princípio da educação ambiental, o qual visa esclarecer à população sobre a importância do Meio Ambiente, bem como apontar condutas de efetivação para sua proteção, mostrando assim, a importância da participação da coletividade na sua defesa.

A autora trata do dano ambiental, pois sem ele, ou sem a sua possibilidade de ocorrência, não há que se falar em ação de tutela ambiental. Assim, analisa todas as dimensões da lesão ambiental, iniciando com a explicação de que tal lesão, pode gerar prejuízos de diferentes ordens, seja ao próprio Meio Ambiente a ser considerado como detentor de valor intrínseco, seja em relação as pessoas afetadas pela degradação, que podem ter danos inclusive de ordem física e moral. Segundo a autora, tais prejuízos podem ser de ordem material, como também extrapatrimonial.

Dessa forma, foram abordadas as responsabilidades ambientais que estão sujeitos os lesantes, observando-se que são cumulativas as responsabilidades civil, administrativa e penal sobre o mesmo fato. A responsabilidade civil tem natureza

reparatória, dispensando-se a culpa para a sua imputação, sendo assim, objetiva.

Já a responsabilidade administrativa, tem caráter repressivo, sendo que uma das formas de apurar tal responsabilidade é através do poder de polícia. Assim, os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é que podem apontar tais infrações.

No que se refere à responsabilidade penal, cujo caráter também é repressivo, se difere da responsabilidade civil, pois a responsabilidade é subjetiva, a qual é necessária a culpa para responsabilizar o degradador.

Foram abordados alguns aspectos relevantes da Lei nº 9.605/98 a fim de compreender a base do instituto. Segundo a autora, podem ser sujeitos ativos, qualquer pessoa física ou jurídica.

No que tange à pessoa jurídica, o entendimento é de que se aplica a teoria da dupla imputação, mas uma responsabilização não está condicionada à outra para se efetivar; além disso, é possível o concurso de pessoas, devendo todos responderem na medida da sua culpabilidade, inclusive aqueles que foram omissos e podiam ter evitado.

Por sua vez, os sujeitos passivos, são aqueles titulares do bem jurídico lesado ou ameaçado, pois na tutela ambiental, não é necessário o dano para a responsabilização, bastando o risco de ocorrência dele.

A autora, com muita propriedade, destaca alguns entraves que dificultam o ajuizamento da demanda, tornando ela pouco utilizada. Tais peculiaridades se justificam, pois na origem da Lei da Ação Popular, ela não previa a tutela ambiental, e com isso, não era possível fazer algumas ressalvas quanto ao uso dessa ação na sua tutela. É sabido que no que tange ao Meio Ambiente, deve haver uma proteção efetiva, não devendo a lei limitar a sua proteção, tendo em vista à análise das disposições do ordenamento brasileiro.

Além disso, enriquece o texto, com citação de jurisprudência do STF, STJ, Tribunais Regionais Federais e Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que vem, em suas decisões, destacando a importância do instituto da Ação Popular Ambiental para o ordenamento jurídico pátrio.

Conclui a autora, coerente com os postulados fixados na Constituição Federal de 1988 e com os novos paradigmas, que o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Desse modo, o interesse na preservação do ambiente é dever do Poder Público e da coletividade, nesta compreendida a iniciativa privada.

A leitura deste livro é recomendada a todos os operadores do direito, sejam estudantes, Advogados, Promotores de Justiça e magistrados, que desejam aprofundar conhecimento acerca do tema.

Introdução

A presente obra tem por objetivo o estudo da Ação Popular Ambiental, realizando-se uma análise dos aspectos gerais da Ação Popular, com ênfase na tutela ambiental, cuja inserção se deu somente em 1988. Para isso, realizou-se pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial acerca do tema.

No primeiro capítulo, com o fito de compreender o que entendemos por Meio Ambiente, cujo foco principal da obra é a sua proteção, fez-se necessário trazer o seu conceito legal e a sua classificação, qual seja: Meio Ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, que serve para facilitar a identificação do bem ambiental que pretende se referir. Ademais, como o foco principal da obra é abordar uma ação que visa à defesa ambiental, foi de suma importância abordar as diferentes concepções éticas sobre o tema, que se dividem em antropocentrismo, sencientismo, biocentrismo e ecocentrismo, as quais refletem a relação do homem para com a natureza, fazendo-se sempre presente nas discussões que envolvem o tema. Assim, torna-se mais claro porque o homem pode adotar diferentes posições em relação ao Meio Ambiente, sendo protetor ou destruidor dela. Nesse sentido, fez-se uma breve análise sobre tais comportamentos em diferentes períodos históricos da humanidade e qual a perspectiva ética tendemos a seguir nos dias de hoje.

Dessa forma, fez-se a abordagem de como se deu o instituto do Direito Ambiental no mundo, analisando-se quando se iniciou os direitos de terceira dimensão, bem como o envolvimento dos

vários ramos do direito que se relacionam ao Direito Ambiental e como ele se relaciona com outras áreas do saber humano. Após essa análise de como os debates acerca do tema começaram no mundo, foi feita abordagem de como tal instituto surgiu aqui no Brasil. Já haviam leis esparsas sobre o assunto, sendo o Direito Ambiental um apêndice do Direito Administrativo e do Direito Urbanístico, se tornando um ramo do direito autônomo, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981. Passamos a analisar quando e como surgiu o primeiro órgão ambiental federal do país, e sua evolução; a inserção na Constituição Federal de 1988 de um capítulo próprio ao Meio Ambiente; e a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento sediada pelo Brasil em 1992.

Além de abordar os pontos históricos principais, no tópico referente ao surgimento do Direito Ambiental no Brasil, analisamos seis princípios que têm relação com a Ação Popular Ambiental, quais sejam: o princípio da tutela estatal e coletiva; do desenvolvimento sustentável; o da precaução; o da prevenção; o do poluidor pagador, e por último, foi tratado o princípio da educação ambiental.

No segundo capítulo, busca-se compreender o que configura um dano ambiental, sendo esse, um dos pressupostos para o ajuizamento de ação que visa à proteção ambiental, trazendo-se então, seu conceito e suas inúmeras classificações. Fez-se assim, a análise do que é dano continuado, prolongado e progressivo; sua classificação no que tange à amplitude do bem protegido, qual seja: dano ecológico puro, dano ambiental *lato sensu*, dano individual ou reflexo; a pretensão levada à juízo, que pode ser de interesse difuso, coletivo ou individual; os prejuízos que podem ser de ordem patrimonial e extrapatrimonial, esse último podendo se dividir em objetivo (interesse difuso) e interesse subjetivo (interesse individual), e a última classificação apontada se refere aos interesses objetivados, sendo que a sociedade visa a defesa ambiental no seu macrobem, e o indivíduo que pode defender o

microbem, mas também o macrobem da coletividade, sendo essa, realizada através da Ação Popular Ambiental. O entendimento de tais classificações é fundamental para a compreensão do que pode ser tutelado através de uma ação coletiva, que é o caso da Ação Popular.

Também são abordadas no segundo capítulo, as diferentes responsabilidades que a concretização do dano ambiental, ou o perigo dele pode ensejar, podendo cumular a responsabilidade civil, administrativa e penal sobre o mesmo fato. Fez-se necessário abordar cada responsabilidade separadamente devido às peculiaridades de cada uma.

No subtópico referente à responsabilidade civil, foi abordada a sua função, que é reparatória; como também, em que normas estão descritas as condutas que ensejam essa responsabilidade e os seus pressupostos, compreendendo-se assim, que se trata de responsabilidade objetiva, fazendo-se pertinente destacar as teorias do risco consideradas para cada situação. Outrossim, analisa-se os efeitos da responsabilidade civil, que são a reparação material, que pode ser *in natura* ou em compensação *lato sensu* e a reparação extrapatrimonial, podendo ser de ordem individual ou difusa.

Na análise da responsabilidade administrativa, da mesma forma, foi abordada a sua função, que é repressiva e em que normas estão descritas as condutas que são consideradas infrações, além de uma breve análise sobre o Poder de Polícia, sendo esse, uma das formas de apurar a responsabilidade administrativa. Assim, importante analisar quem exerce tal poder e quem está sujeito a ele, além disso, necessário compreender que essa responsabilidade, pode ser subjetiva ou objetiva, a depender da infração apurada.

O último subtópico deste capítulo se refere à responsabilidade penal, também foi abordada a função desse instituto, que é de caráter repressivo e que diferentemente da civil, a responsabilidade aqui é subjetiva. Além disso, são analisados alguns aspectos da Lei nº 9.605/98, que é a lei específica que trata

sobre o tema. São compreendidos então, os sujeitos ativos, que podem ser pessoa física ou jurídica, aplicando-se a teoria da dupla imputação; a possibilidade de concurso de pessoas; a possibilidade de imputar a responsabilidade sobre atos omissos e também os sujeitos passivos, que são os titulares do bem jurídico lesado ou ameaçado. Por último, é mencionada a divisão dos tipos de crimes ambientais disposta no capítulo V dessa lei.

No terceiro e último capítulo, foram abordados os aspectos gerais da Ação Popular, com ênfase nas particularidades que reservam a tutela ambiental. Dessa forma, fez-se necessária a análise dos dispositivos da Lei da Ação Popular, com a observação de que tal Lei, quando criada em 1965 tinha outros objetos de proteção, que não o Meio Ambiente, sendo esse inserido somente em 1988 através da Constituição Federal. Foram analisadas assim, a legitimidade ativa da ação; a figura do Ministério Público nessa demanda; a divergência da necessidade de assistência aos menores de 18 anos e maiores que 16 para propor a ação, e também a respeito do papel exercido pelo autor popular, se se trata de legitimidade ordinária ou extraordinária; o objeto e a finalidade da ação; a compreensão de quem são os legitimados passivos, sendo todos os que tiveram participação na concretização do ato lesivo; a possibilidade de litisconsórcio; a natureza jurídica da ação; a divergência no que diz respeito à cumulação dos requisitos da lesividade e ilegalidade do ato atacado; a competência e a prevenção, bem como os efeitos da sentença.

Além disso, foi realizada a comparação entre a Ação Civil Pública e a Ação Popular, tendo em vista a semelhança das duas. Analisou-se assim, os principais pontos de divergência, que é da Ação Civil Pública não necessariamente atacar um ato do Poder Público e conseqüentemente poder ser proposta contra particular sem correlação com ele. Ademais, foi trazido um caso de grande repercussão na atualidade que é o Decreto que pretendia extinguir a Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) na Amazônia, o

qual foi atacado por três Ações Populares, analisando-se assim, alguns pontos sobre tais ações.

Ademais, foram destacadas algumas peculiaridades da Lei da Ação Popular, que dificultam o ajuizamento da demanda, tornando ela pouco utilizada. Dessa forma, analisa-se a possibilidade do autor popular ser assistido pela Defensoria Pública, pois a necessidade de ter que arcar com as despesas de advogado pode ser um empecilho ao ajuizamento da ação; analisa-se também, a possibilidade do autor popular indagar uma omissão do Poder Público, não atacando necessariamente um ato comissivo; e por último, a possibilidade de estender a legitimidade passiva, para além dos particulares que detenham relação com o Poder Público, abrangendo assim, todo e qualquer degradador, utilizando-se da interpretação sistemática do ordenamento jurídico.

Por fim, é realizada análise sobre algumas possibilidades de solução para os problemas apontados, buscando-se, ao final da presente obra, uma melhor compreensão acerca do tema.

Do Meio Ambiente e dos seus desdobramentos

Neste capítulo será abordado o conceito de Meio Ambiente; as diferentes perspectivas éticas ambientais, cujo intuito é mostrar a complexidade e os problemas que envolvem o tema, o surgimento do direito ambiental, no mundo e no nosso país, bem como os princípios que o embasam, para podermos ter um melhor entendimento acerca desse ramo do direito e facilitar o entendimento da Ação Popular Ambiental.

Para iniciar o tema, importante trazer a definição legal de Meio Ambiente, que está disposta no artigo 3º, inciso I da Lei nº 6.938/81, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). É assim definido da seguinte forma, *in verbis*: “Meio Ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

É de se notar que tal definição aborda somente o ponto de vista biológico do Meio Ambiente, não abordando a questão humana e social que também são aspectos dele. Todavia, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), no seu artigo 225¹, ampliou

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/09/2017).

o conceito jurídico de Meio Ambiente ao determinar que ele se constitui em direito de todos e bem de uso comum do povo.²

Ressalta-se que embora a Constituição tenha vinculado o interesse humano na proteção do Meio Ambiente, esse direito subjetivo ali referido não confere ao indivíduo exclusividade, sendo que tal disposição apenas ampliou a dimensão desse direito fundamental. Isso porque o Meio Ambiente tem uma proteção autônoma, ele tem um valor em si mesmo considerado. Ou seja, não deve ser protegido simplesmente porque é benéfico para o homem, e sim, porque toda vida, não só a humana, tem valor.³

Enquanto bem jurídico tutelado, o Meio Ambiente pode ser classificado sob quatro perspectivas diferentes: Meio Ambiente natural, Meio Ambiente artificial, Meio Ambiente cultural, e Meio Ambiente do trabalho. O Meio Ambiente natural ou físico corresponde aos elementos de ordem natural, como a água, a flora, a fauna, o ar atmosférico, o solo, elementos esses que são responsáveis pelo equilíbrio dinâmico da natureza⁴. Já o Meio Ambiente artificial, é compreendido como todo espaço urbano construído, podendo ser um espaço urbano aberto (ruas, praças, áreas verdes e espaços livres em geral) ou um espaço urbano fechado, que compreende o conjunto de edificações⁵. O Meio Ambiente cultural, por sua vez, é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e/ou turístico, que tenha adquirido um valor especial para a sociedade, e que por este motivo, embora artificial, se difere deste⁶. E por fim, o Meio Ambiente do trabalho, o qual também se insere no artificial, porém

² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 56 e 57.

³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p.69.

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 54.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 21.

⁶ Ibid., mesma página.

deve ser observado separadamente, pois se trata de um local em que o trabalhador passa grande parte de sua vida, merecendo assim, atenção. Busca-se proteger esse ambiente⁷ para que sejam garantidas condições de salubridade e de segurança para que a pessoa consiga exercer seu trabalho com condições dignas⁸.

Tais classificações têm a função de somente delimitar o aspecto do Meio Ambiente a qual se deseja referir em determinada circunstância, a fim de facilitar a identificação do bem imediatamente agredido.⁹

O Brasil tem as leis mais avançadas do mundo no que tange à proteção ambiental¹⁰, elas buscam a satisfação das necessidades com o uso racional dos recursos ambientais. Tais leis são necessárias tendo em vista o comportamento abusivo do homem em relação ao Meio Ambiente que resultam em prejuízos a ele, todavia sabemos da dificuldade de as fazermos serem cumpridas. Importante o que aduz Rafael Brelde Obeid sobre esse comportamento, ele entende que o homem pode adotar duas posições em face dos bens da criação: “dono” ou “custodiante” ou “explorador” e “destruidor”. A primeira, é uma concepção criativista do mundo, defende que os bens naturais têm caracteres comuns como: unidade, interdependência, espacialidade e temporalidade, além da lei própria de cada ser que emanam normas que devem ser respeitadas para não alterar o equilíbrio que reina na criação; e a segunda, uma concepção materialista que entende que o mundo é um amontoado de coisas, não estando

⁷ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/09/2017).

⁸ SILVA, op. cit., p. 23.

⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 33.

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 54.

ordenado por uma inteligência criadora, sendo assim, uma evolução casual em que o homem enxerga a natureza como disponível e a explora como bem entende.¹¹

Para Toshio Mukai, tal avaliação é necessária para compreendermos a dificuldade que temos na atualidade para obtermos a eficácia das regras do denominado Direito Ambiental.¹² Cabe salientar que nem sempre foi assim: na Antiguidade, o homem convivia em harmonia com a natureza, pois ela estaria relacionada com a ideia de algo divino, transcendente, sendo o homem parte integrante disso e não mais importante do que qualquer outro elemento dela. Na Idade Média (354 d.C – 1596 d.C) é que se iniciou o desrespeito pela natureza, mas ainda, de forma muito tênue.¹³ Foi a partir do século XVIII, na Idade Moderna (1596 d.C. – 1850 d.C), que ocorreu a transição do teocentrismo¹⁴ para o antropocentrismo¹⁵ que tornou a natureza mero objeto de experimentos e exploração visando o próprio bem-estar do homem. Os autores Agostinho Oli Koppe Pereira e Cleide Calgaro comentam sobre esse período histórico:

A modernidade conjugando racionalidade e certeza via o progresso como elemento acelerado e seguro, na busca da promessa de felicidade para todos. A produção em massa,

¹¹ OBEID, Rafael Brelde. **La doctrina de la Iglesia Catolica en Materia Ambiental y de Relaciones del Hombre com la Natureza**, apud MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1994. p.1.

¹² MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1994. p.2.

¹³ GOMES, Ariel Koch. **Natureza, direito e homem**: Sobre a fundamentação do Direito do Meio Ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 31

¹⁴ Teocentrismo (substantivo masculino): “Crença, ou doutrina, segundo a qual Deus é centro do universo, de tudo o que existe.” (Dicionário online de português. Dicio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/teocentrismo/>> Acesso em: 29/09/2017).

¹⁵ Antropocentrismo (substantivo masculino): “Ideologia, ou doutrina, de acordo com a qual o ser humano é o centro do universo, de tudo, sendo ele rodeado por todas as outras coisas.” (Dicionário online de português. Dicio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/antropocentrismo/>> Acesso em: 29/09/2017).

somada ao consumo em massa, levava à felicidade universal. Porém os anos se passaram, e a produção em massa, somada ao consumo em massa beneficiaram alguns e excluíram a maioria; ao invés de felicidade vieram guerras, miséria, fome e exclusão social.

No Meio Ambiente, a industrialização e o consumo são os responsáveis pela extinção de várias espécies de animais e minerais. E, por fim, mais contemporaneamente, pelo malfadado efeito estufa, pela destruição da camada de ozônio e com o perigo de levar à extinção a própria raça humana.¹⁶

Foi através da cultura antropocêntrica que iniciaram as extrapolações do homem em relação à natureza, o que causou inúmeros e irreversíveis prejuízos a ela. Apenas depois que fatos graves praticados pelo homem ocorreram, como a emissão do agente laranja em Seveso, na Itália¹⁷ e o despejo de compostos de mercúrio na Baía de Minamata, no Japão¹⁸, é que se começou a tomar consciência da necessidade de criar regras que protegessem o Meio Ambiente. Esse período da Pós-modernidade (1789 até os dias atuais) surgiu devido à desconstrução com o que foi proposto pelo período anterior (uma sociedade consumista exploradora da natureza). Isso porque as pessoas perceberam que não estavam

¹⁶ PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. CALGARO, Cleide. **Direito Ambiental e Biodireito: da modernidade à pós-modernidade**. Caxias do Sul, 2008, p. 30.

¹⁷ “Relata-se que em 10 de julho de 1976, em Seveso (perto de Milão), na Itália, houve um superaquecimento de um dos reatores de uma fábrica de desfolhantes, o chamado agente laranja na guerra do Vietnã, liberando uma nuvem que continha dioxina, atingindo 40 residências em um bairro da cidade e que, no dia seguinte, começaram a morrer animais domésticos e, dias depois, as crianças começaram a apresentar sinais de intoxicação grave.” (BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 22)

¹⁸ “Conta-se que entre os anos de 1953 a 1997, a Baía de Minamata, no Japão, foi receptáculo de despejos de efluentes industriais, mais precisamente o mercúrio, e que em decorrência disso aproximadamente 12.500 pessoas foram contaminadas pelo que passou a ser chamado de Mal de Minamata por ingestão de peixes contaminados, pescados na baía, ocasionando degeneração do sistema nervoso e tendo como consequência a surdez, a falta de coordenação motora e a cegueira, inclusive de forma hereditária. Por força de decisão judicial, as vítimas foram indenizadas.” (BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 22)

diante de uma mudança social, de um avanço, e sim caminhando para a sua própria destruição devido às catástrofes ambientais.

Nesse contexto, no ano de 1798, o economista Thomas Robert Malthus desenvolveu a teoria do crescimento populacional, a qual foi publicada no seu livro “Ensaio sobre o princípio da população”. De acordo com essa teoria, a população cresceria de forma geométrica, enquanto a produção dos alimentos e demais recursos naturais essenciais à vida, de forma aritmética. O pensamento malthusiano provavelmente deu início às preocupações ecológicas, pois previu o que aconteceria se a sociedade continuasse a se multiplicar e se utilizar dos recursos naturais no ritmo em que estava.¹⁹ Hoje, podemos perceber a concretização dessa previsão feita por Malthus.

É importante frisar que apesar desse despertar, ainda vivemos numa sociedade muito consumista, tendo ainda traços do período moderno, porém, com a visão de sustentabilidade ambiental.

Cumpra aqui destacar as diferentes concepções éticas ambientais existentes, as quais esclarecem os diferentes comportamentos das pessoas em relação à natureza. São elas: o antropocentrismo, o sencientismo, o biocentrismo e o ecocentrismo, que serão abordadas no próximo tópico.

2.1 Das perspectivas éticas ambientais

Nesse tópico iremos analisar as concepções de diferentes filósofos sobre a maneira como o ser humano percebe, ou deva perceber, o mundo ao seu redor.

A visão mais conhecida por nós é a antropocêntrica, a qual vê o homem como o ser mais importante da natureza. Essa perspectiva entende que os animais estão numa escala inferior ao

¹⁹ ANTUNES. Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**: uma abordagem conceitual. 1º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 206.

homem e que a sua existência se dá justamente para servir a ele. Isso, na explicação de Aristóteles²⁰, se dá em razão dos animais não humanos não serem capazes de racionalidade matemática, diferindo-se assim da espécie *Homo sapiens*, tendo menos valor por isso. Nesse sentido, qualquer prejuízo ao Meio Ambiente, implicaria em prejuízo ao patrimônio do homem, devendo este então, proteger o Meio Ambiente, não por ele ter valor em si mesmo, (valor intrínseco) e sim, por ter utilidade ao homem (valor extrínseco).²¹ Essa perspectiva antropocêntrica teve origem na Grécia, há seis séculos antes de Cristo. Peter Singer, no seu livro “Ética Prática”, explica:

As atitudes ocidentais ante a natureza são uma mistura daquelas defendidas pelos hebreus, como encontramos nos primeiros livros da Bíblia, e pela filosofia da Grécia antiga, principalmente a de Aristóteles. Ao contrário de outras tradições da Antiguidade, como, por exemplo, a da Índia, as tradições hebraicas e gregas fizeram do homem o centro do universo moral; na verdade, não apenas o centro, mas quase sempre, a totalidade das características moralmente significativas deste mundo.²²

Apesar de a visão antropocêntrica não atribuir valor intrínseco à natureza, ela tem uma preocupação na sua proteção. O autor destaca: “Por mais terrível que seja essa tradição, ela não exclui o cuidado com a preservação da natureza, na medida em que esse cuidado esteja associado ao bem-estar humano”²³. Celso Antônio Pacheco Fiorillo diz que essa preocupação trazida pela visão antropocêntrica é até necessária para a preservação da vida,

²⁰ Aristóteles (Estagira, 384 a.C. — Atenas, 322 a.C.) foi um filósofo grego, sendo um dos fundadores da filosofia ocidental.

²¹ “Uma coisa tem valor intrínseco se for boa ou desejável em si o contraste se dá com o ‘valor instrumental’, que é um valor em forma de meio para a obtenção de algum outro fim ou objetivo.” (SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 290)

²² SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 280 e 281.

²³ Ibid. p. 283.

posto que o único animal racional é o homem, cabendo a ele, a preservação de todas as espécies, incluindo a sua.²⁴

Necessário enfatizar que tal conceito se divide em duas perspectivas: o antropocentrismo radical, o qual classifica outros seres como meros instrumentos do homem, e o antropocentrismo moderado (ou alargado), o qual, não deixa de classificar os outros seres como instrumentos, porém tem certa preocupação com eles, na medida em que determinados comportamentos acarretam prejuízos aos humanos.

O problema dessa perspectiva reside no fato dela priorizar a vida humana, “permitindo” que o homem se utilize de modo irrestrito os recursos da natureza para a satisfação de suas necessidades (até mesmo as supérfluas), ocasionando assim, prejuízos ao Meio Ambiente. Além disso, outra questão a ser indagada sobre essa perspectiva é o que difere a espécie *Homo sapiens* das demais, visto que o motivo pelo qual entendem que só essa é digna de valor não se sustenta. Tal questão será abordada na ética senciocêntrica.

O senciencismo, diferentemente do antropocentrismo, entende que todos os seres sencientes²⁵ (não só o homem) são dignos de consideração ética. Tem como principal filósofo contemporâneo, Peter Singer, autor, dentre outras obras, de “Ética Prática” e “Libertação Animal”. Essa perspectiva quebra o tabu do especismo²⁶, entendendo que não devemos causar sofrimento a outro ser simplesmente por ele não ser dotado de racionalidade, pois isso não o exime de sentir dor. Assim, o parâmetro para

²⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p.69.

²⁵ Senciência (substantivo feminino): “Característica de senciante, de quem consegue receber ou possuir impressões ou sensações.” (Dicionário online de português. Dicio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/senciencia/>> Acesso em: 27/07/2017).

²⁶ “O especismo [...] é um preconceito ou atitude de favorecimento dos interesses dos membros de uma espécie em detrimento dos interesses dos membros de outras espécies.” (SINGER, Peter. **Libertação animal**. 2ª ed. Porto: Via Ótima, 2008. p. 6).

definirmos quem deve ser digno de respeito, é a senciência, é a capacidade de sentir e não a capacidade de raciocínio (como defendido na perspectiva antropocêntrica). Sabemos que existem seres humanos que também não têm a capacidade de raciocínio, e assim percebemos que tal argumento não se sustenta, pois não haveria diferença entre um humano e um animal não humano. Explica Singer:

Suponhamos que, como tantas vezes acontece, uma criança nasce com lesões cerebrais profundas e irreversíveis. A deficiência é tão grave que a criança nunca passará de um ‘vegetal humano’, incapaz de falar, reconhecer outras pessoas, agir de forma autônoma ou desenvolver qualquer sentido de autoconsciência. [...] A vida de cada ser humano é sagrada. No entanto, as pessoas que diriam isto a respeito da criança não colocariam objeções ao abate de animais não humanos. Como podem elas justificar os seus diferentes juízos? Os chimpanzés, os cães, os porcos e os membros adultos de muitas outras espécies ultrapassem de longe a criança com lesões cerebrais nas suas capacidades de relacionamento social, de agir independentemente, de ter autoconsciência e de todas as outras capacidades que poderiam razoavelmente considerar-se como conferindo valor à vida. Nem podemos fazer apelo ao empenhamento dos pais da criança, uma vez que eles, neste exemplo imaginário (e em alguns casos reais), não querem manter a criança viva. A única coisa que distingue a criança do animal, aos olhos dos que defendem que ela tem ‘direito à vida’, é o fato de ser, biologicamente, um membro da espécie *Homo sapiens*, ao passo que os chimpanzés, os cães, os porcos não o são. Mas utilizar essa distinção como base para conceder o direito à vida à criança e não aos outros animais é, claramente, puro especismo.²⁷

Sobre essa análise, a filósofa Sônia Teresinha Felipe, esclarece:

[...] Obviamente não se está a dizer que devemos maltratar humanos, caso não sejam capazes de racionalidade. Pelo contrário, o que se busca é a admissão de que não se deve maltratar os animais pelo fato de não raciocinarem nos padrões

²⁷ SINGER, Peter. **Libertação animal**. 2ª ed. Porto: Via Óptima, 2008. p. 17.

mentais humanos. Os animais são constituídos de um tipo de racionalidade específica, não verbal.²⁸

Assim, se a dor de uma pessoa merece consideração, a de um animal também merece, não havendo qualquer justificativa moral para considerar a dor do animal menos importante do que a de um ser humano.

Já o biocentrismo, não considera nem a racionalidade, nem a sciência para definir quem são os sujeitos de valor, e sim a própria vida, visto que esta precede tais capacidades. Aqui, é digno de respeito a vontade de viver e a manutenção dessa vida, não importando o reino a qual pertence esse ser (animal, vegetal, dos fungos, dos protistas ou das moneras). Singer intitula a Albert Schweitzer “a melhor defesa conhecida de uma ética que abranja todas as coisas vivas”²⁹, trazendo uma de suas passagens:

A verdadeira filosofia deve começar pelos fatos mais imediatos e abrangentes da consciência, e isso pode ser formulado da seguinte maneira: ‘Sou vida que quer viver e existo em meio à vida que quer viver’... Do mesmo modo como em minha vontade de viver existe um anseio por mais vida e por aquela misteriosa exaltação da vontade que se chama de prazer, e o terror diante do aniquilamento e daquele insulto à vontade de viver a que chamamos de dor, tudo isso também predomina em toda a vontade de viver que me cerca, e predomina por igual, quer consiga expressar-se à minha compreensão, quer permaneça não expresso.

A ética portanto, consiste nisto: no fato de eu vivenciar a necessidade de pôr em prática o mesmo respeito pela vida, e de fazê-lo igualmente, tanto com relação a mim mesmo quanto no que diz respeito a tudo que deseja viver. Nisso já tenho o necessário princípio fundamental de moralidade. É bom conservar e acalentar a vida; é ruim destruir e reprimir a vida. Um homem só será realmente ético quando obedecer ao dever

²⁸ FELIPE, Sônia Teresinha. Antropocentrismo, sciencismo, biocentrismo: perspectivas éticas abolicionistas, bem-estarmistas e conservadoras e o estatuto de animais não-humanos. **Revista Páginas de Filosofia**, vol. I, n. 1, janeiro-julho/2009. p. 9.

²⁹ SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 293.

que lhe é imposto de ajudar toda a vida que for capaz de ajudar e quando se der ao trabalho de impedir que causem danos a todas as coisas vivas.³⁰

Singer também cita Paul Taylor³¹, filósofo norte-americano contemporâneo, como adepto a essa corrente. Taylor institui quatro regras que devemos adotar em relação à natureza para sermos de fato éticos: a regra da não-maleficiência, a qual ordena que o sujeito não pratique nenhuma ação que venha a produzir mal a qualquer “paciente moral”; a da não-interferência que visa impedir que qualquer vida seja privada do seu desenvolvimento natural (e saudável) ou com restrição de liberdade; a regra da fidelidade, que é o dever do homem de não trair a confiança de um animal, e caso traia, estará também violando a regra da não-maleficiência e a da não-interferência, e por fim, a regra da justiça restitutiva, a qual impõe que um agente compense pelo dano que vier a causar a determinado organismo, a fim de evitar injustiça contra esse ser, ou seja, ocasionando um mal, deve-se compensar fazendo o bem, devolvendo ao injustiçado sua condição anterior a da interferência. Taylor admite a violação de algumas regras se no caso, for necessário para o bem do ser em questão. Podemos citar como exemplo, a violação da regra da não interferência, quando o agente causador do dano, age de modo a trazer benefício ao organismo a fim de compensar o mal feito, ele estará interferindo, porém, aqui a regra da justiça restitutiva terá mais peso. Pode inclusive essa regra, violar a da fidelidade, assim, caso seja necessário enganar o animal para lhe proporcionar um bem, assim poderá ser feito.³²

Nas palavras de Sônia Teresinha Filipe,

³⁰ Ibid, p. 293 e 294.

³¹ Paul Taylor é autor do livro intitulado *Respect for nature* (Respeito à natureza), publicado em 1986.

³² FELIPE, Sônia Teresinha. Antropocentrismo, senciencismo, biocentrismo: perspectivas éticas abolicionistas, bem-estaristas e conservadoras e o estatuto de animais não-humanos. **Revista Páginas de Filosofia**, vol. I n. 1, janeiro-julho/2009. p 23.

Na perspectiva ética biocêntrica, estão condenadas moralmente quaisquer formas de manipulação, controle, modificação ou manejo de ecossistemas naturais, bem como quaisquer formas de intervenção em seus processos.³³

Por último, temos o ecocentrismo ou também chamada de ecologia profunda, que defende a idéia de que a natureza de modo geral, detém valor intrínseco. Não se limita apenas aos seres vivos, inclui aqui todas as coisas inanimadas, como o solo, as paisagens e a água. Deve-se, portanto, preservar todos esses elementos a fim de garantir o equilíbrio da Terra. Essa perspectiva foi defendida pelos filósofos Arne Naess³⁴ e Aldo Leopold³⁵, no século XX, momento esse, em que houve um aumento das preocupações ecológicas.

Ao analisar todas essas perspectivas éticas acima mencionadas, podemos perceber que todas têm implicações na prática, entretanto, todas propõem que devemos preservar o Meio Ambiente, seja para o nosso próprio bem, ou para o bem da natureza em si. Em relação ao posicionamento do ordenamento jurídico brasileiro, cabe salientar que as legislações nacionais (e internacionais também) tendem a ter um caráter antropocêntrico, pois visam assegurar a proteção ao Meio Ambiente para que nós, humanos, tenhamos uma vida saudável. Há afirmações no sentido de que a CF/88 tenha deslocado essa visão antropocêntrica ao proibir práticas cruéis contra os animais.³⁶ Entretanto, tal posicionamento não retira o caráter antropocêntrico, trata-se nesse caso, de antropocentrismo moderado.³⁷ Paulo Affonso Leme

³³ Ibid, p. 18.

³⁴ Arne Dekke Eide Naess (1912 – 2009) foi um filósofo e ecologista norueguês, inventor da teoria da ecologia profunda.

³⁵ Aldo Leopold (1887 - 1948) foi um filósofo ambiental.

³⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 69.

³⁷ “Na Constituição brasileira de 1988, a ênfase é também na proteção da qualidade de vida humana, como corolário da dignidade da pessoa humana, que depende de um ambiente ecologicamente equilibrado, pelo que não ocorreu uma ruptura com o paradigma antropocêntrico: o ser humano

Machado observa que o *caput* do artigo 225 tem caráter antropocêntrico, mas os parágrafos 1º, 4º e 5º equilibram o antropocentrismo com o biocentrismo, pois visam a harmonia entre os seres humanos e a biota.³⁸

Após essa análise sobre as diferentes concepções éticas, se torna mais claro entender como se dá o surgimento do Direito Ambiental no mundo e no Brasil. Entenderemos o que motivou a preocupação com o Meio Ambiente e a mudança de paradigmas no decorrer do tempo que desencadearam a criação desse novo ramo do direito, o que será abordado no próximo tópico. Observa-se que tais concepções sempre se fazem presente nas disposições e nos debates acerca do tema.

2.2 Do surgimento do direito ambiental

O reconhecimento internacional de direitos da humanidade com o aprofundamento dos direitos de dimensão coletiva surgiu devido à reação dos grandes conflitos mundiais da primeira metade do século XX; são conhecidos como direitos de terceira dimensão (ou geração). O surgimento dessa dimensão se deu após sucessivas reuniões da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), as quais resultaram em documentos que

continua a ser a finalidade última de proteção jurídica. Trata-se aqui da tutela de um direito de personalidade, embora de titularidade difusa, já que a qualidade ambiental é um bem jurídico indisponível e inapropriável.

Destaca-se, no entanto, uma evolução no próprio conceito de direito de personalidade, que não se volta exclusivamente para a proteção imediata da vida e da saúde de pessoas individuais, mas sim para a proteção imediata de valores ambientais essenciais à plena realização da personalidade de cada homem. Nesse sentido é um direito de personalidade novo, que se abre ao antropocentrismo alargado, pois, ao valorizar o meio onde se desenvolverá a personalidade humana, recepcionou um conceito sistêmico e unitário de meio ambiente, que valoriza as ideias de interdependência, globalidade e processualidade, próprias da Ecologia.” (STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 111).

³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 150.

visavam uma harmonia entre as nações³⁹. Assim, os denominados direitos de fraternidade e solidariedade⁴⁰ conquistaram espaço no plano internacional.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao Meio Ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade, os principais direitos conquistados nessa geração.⁴¹ Ressalta que o direito ao Meio Ambiente é sem dúvida o mais elaborado de todos eles e que o seu grande marco se deu na Declaração de Estocolmo de 1972, com o seguinte princípio:

Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um **Meio Ambiente de qualidade** tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, **tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o Meio Ambiente para as gerações presentes e futuras.** (grifo nosso) ⁴²

É despertada uma preocupação com o equilíbrio ambiental e é nesse momento que se inicia a criação de organismos políticos e estruturas jurídicas com intuito de proteger o Meio Ambiente, o qual passa a ser considerado um direito fundamental⁴³. As

³⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 56

⁴⁰ “São estes chamados, na falta de melhor expressão, de direitos de solidariedade, ou fraternidade. A primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira assim, completaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 75).

⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 76 à 80.

⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. 5-16 de junho de 1972. Disponível em <https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Desenvolvimento/Sustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf> Acesso em: 02/09/2017.

⁴³ “O reconhecimento expreso ou implícito pela Constituição de um direito fundamental tem como consequência colocá-lo no topo da hierarquia das escolhas públicas. Ou seja, o interesse ou valor por ele protegido deve prevalecer sobre outros interesses ou valores protegidos como direitos fundamentais.” (VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 47).

Constituições de diferentes países incluíram o Meio Ambiente na sua composição, como por exemplo, a Constituição iugoslava de 1974, a Constituição grega de 1975, a Constituição portuguesa de 1976 e a espanhola de 1978, o Brasil, por conseguinte, incluiu em 1988.⁴⁴ Surge então nesse contexto, um novo ramo do direito, o chamado direito ambiental.

Nessa perspectiva, o direito ambiental envolve institutos jurídicos dos vários ramos do direito, como o direito constitucional, o direito internacional, o direito do trabalho, o processual civil e penal. Além disso, ele se relaciona com outras áreas do saber humano, como a biologia, a física, o serviço social, a química, a engenharia, dentre tantas outras.

Salienta-se que o direito ao Meio Ambiente equilibrado e saudável é um direito difuso⁴⁵ (transindividual), pois é uma garantia de todos os cidadãos. Sobre isso, importante o que aduz Luis Paulo Sirvinskas:

⁴⁴**Constituição iugoslava de 1974, art. 192:** O homem tem direito a um meio ambiente sadio. A comunidade social assegura as condições necessárias ao exercício deste direito.

Constituição grega de 1975, art. 24, 1: A proteção do meio ambiente natural e cultural constitui uma obrigação do Estado. O Estado deve tomar medidas especiais, preventivas ou repressivas, no propósito de sua conservação.

Constituição portuguesa de 1976, art. 66, 1: Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

Constituição espanhola de 1978, art. 45, 1: Todo mundo tem o direito de desfrutar de uma meio ambiente adequado para o desenvolvimento como pessoa, assim como o dever de o preservar.

(FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 81).

⁴⁵ O Art. 81 do Código de Defesa do Consumidor traz a definição de direitos coletivos, nos incisos I, II e III: **I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;** II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (grifo nosso) (BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 04/07/2017).

[...] o direito ambiental faz parte do direito público. Contudo, os interesses defendidos por esse novel ramo do direito não pertencem à categoria de interesse público (direito público) nem de interesse privado (direito privado). Cuida sim, de interesse pertencente a cada um e, ao mesmo tempo, a todos. Trata-se do conhecido interesse transindividual ou metaindividual. São de interesses dispersos ou difusos situados numa zona intermediária entre público e o privado.⁴⁶

O autor Paulo de Bessa Antunes frisa que tal direito não se limita aos brasileiros e residentes no país, e sim que abarca qualquer pessoa que esteja no território nacional, mesmo que temporariamente.⁴⁷

Nesse sentido, o cidadão e a coletividade, como “titulares do direito ao Meio Ambiente sadio”, podem exigir do Estado e dos particulares em geral, a proteção devida ao Meio Ambiente. Uma das formas de buscar essa proteção é através da Ação Popular, objeto de estudo do último capítulo. É oportuno dizer que tal ação serve para proteger interesses difusos, mas nada obsta que a mesma também proteja um interesse individual homogêneo e/ou coletivo estrito senso, mas isso ocorrerá por via reflexa.⁴⁸

A natureza jurídica do Direito Ambiental, por sua vez, é pública visto que suas normas são criadas e aplicadas pelo Estado, obrigando a Administração Pública e a coletividade a respeitá-las. Nesse sentido, o autor Hugo Nigro Mazzilli esclarece:

[...] uma palavra nos parece oportuna a respeito da proteção penal aos interesses transindividuais, até mesmo para espantar eventuais dúvidas. A proteção penal de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos não é matéria de interesses transindividuais; é matéria de interesse público estatal (*ius*

⁴⁶ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 37.

⁴⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6º ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 60.

⁴⁸ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 57.

puniendi). Assim, p. ex., é difuso o interesse transindividual de combater na esfera civil a propaganda enganosa, mas é público direito do Estado de punir criminalmente o autor dessa propaganda.⁴⁹

A estrutura do Direito Ambiental ganha grande importância pelos princípios que o orientam. É composta de dois grupos nítidos de princípios, que são os princípios ambientais exclusivos ou diretos e os princípios subsidiários ou indiretos.⁵⁰ Como exemplo, podemos citar como princípios exclusivos o da educação ambiental, da universidade, do usuário pagador, da cooperação internacional e do desenvolvimento sustentável; e como princípios subsidiários, o princípio da igualdade, da legalidade, da eficiência, da supremacia do interesse público e da segurança jurídica. Abordaremos posteriormente de forma detalhada, alguns princípios que estão relacionados com a proteção do Meio Ambiente, os quais justificam a propositura Ação Popular Ambiental.

Assim, encerra-se esse tópico, o qual abordou de forma geral o surgimento do Direito Ambiental, passando-se então, a análise da evolução desse ramo do direito em nosso país.

2.3 Do direito ambiental no Brasil

Em 1972 a ONU realizou em Estocolmo, a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano tendo como principais resultados a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a aprovação da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano. Nessa época o Brasil estava almejando o

⁴⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24^a ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 62.

⁵⁰ BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 58.

desenvolvimento econômico não se posicionando a favor da implementação de um modelo que priorizasse o Meio Ambiente⁵¹.

Tal fato foi amplamente criticado pela Comunidade Internacional, e em decorrência disso, o Brasil, com o intuito de mudar tal cenário criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) através do Decreto nº 303/73, sendo o primeiro órgão federal de Meio Ambiente no Brasil. Além disso, houve a criação de diversas leis em respeito à natureza, como o Decreto Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que regulava sobre a poluição ambiental por atividades industriais, sendo essa, a primeira legislação ambiental do país⁵².

Sirvinskaskas explica que nessa época, “o direito ambiental era um apêndice do direito administrativo e do direito urbanístico [...]” ⁵³. Foi somente com a edição da PNMA, em 1981, que se buscou harmonizar o desenvolvimento econômico e a qualidade do Meio Ambiente, que o direito ambiental ganhou autonomia. Isso acarretou diversas Faculdades de Direito inserirem essa disciplina no currículo, abrindo espaços para discussões sobre o tema⁵⁴. Conforme Pereira e Calgaro,

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, de 31 de agosto de 1981, foi um marco, visto que disciplinou de forma ampla todas as ações que o governo deveria assumir para que o meio natural pudesse ser preservado e respeitado. Institui-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); fundou-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e ainda foram criados instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como o licenciamento ambiental dentre outros mecanismos. ⁵⁵

⁵¹ PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. CALGARO, Cleide. **Direito Ambiental e Biodireito** - da modernidade à pós-modernidade. Caxias do Sul, 2008. p. 16.

⁵² Ibid., mesma página.

⁵³ SIRVINSKASKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 35.

⁵⁴ Ibid., mesma página.

⁵⁵ PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. CALGARO, Cleide. **Direito Ambiental e Biodireito** - da modernidade à pós-modernidade. Caxias do Sul, 2008. p. 16.

Em 1988, a Constituição Federal dedicou um capítulo próprio ao Meio Ambiente (artigo 225) pela primeira vez na história, preservando não só o bem jurídico vida, mas sim, uma vida sadia num ambiente ecologicamente equilibrado.⁵⁶ Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite, “Trata-se de direito, [...] com estrutura bifronte, a um só tempo negativa – associado a um *non facere* – e positiva, isto é, um direito que comanda prestações positivas do Estado e da sociedade.”⁵⁷

Em 1992 o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (a chamada ECO-92), pondo fim a dúvidas da Comunidade Internacional sobre a posição adotada pelo Brasil.⁵⁸

Sobre o assunto, versa Antunes:

[...] em muitos aspectos, o nosso arcabouço legislativo é mais bem estruturado do que o de muitos países do chamado primeiro mundo. Possuímos uma base legal mínima capaz de assegurar a proteção legal ao Meio Ambiente. Convém lembrar, contudo, que o Direito não se restringe as normas, mas, pelo contrário, o Direito é a aplicação das normas de forma concreta.⁵⁹

Fazem parte dessas normas os diversos princípios consagrados não só na legislação nacional como também na internacional. Dentre os inúmeros princípios que sustentam o Direito Ambiental, entendeu-se por bem destacar seis deles, estando eles ligados ao tema central da presente obra. Discorreremos sobre o princípio da tutela estatal e coletiva; do

⁵⁶ SIRVINSKAS, op. cit., p. 72.

⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 123.

⁵⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 58.

⁵⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 54.

desenvolvimento sustentável; da precaução; da prevenção e do poluidor-pagador. Abordaremos também o princípio da educação ambiental, sendo tal princípio de extrema importância para que a coletividade possa desenvolver atitudes e métodos de vida que visem a zelar pelo Meio Ambiente, como o consumo consciente, e também, para que ela saiba os meios judiciais que podem ser utilizados para a sua defesa caso se depare com a ocorrência de danos ambientais. Salienta-se que todos esses são princípios ambientais exclusivos.

O princípio da tutela estatal e coletiva refere-se à incumbência do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o Meio Ambiente visto ser um direito de todos, estando amparado no *caput* do artigo 225 da CF/88.⁶⁰ Tal princípio é de grande importância para o nosso ordenamento jurídico, pois torna claro que nós, enquanto cidadãos, também possuímos responsabilidades no que tange ao Meio Ambiente, inclusive, dispomos de mecanismos proporcionados a todos nós que visam a sua defesa. Cabe destacar o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 que prevê a participação Popular:

Princípio 10 A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao Meio Ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação Popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos

⁶⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/09/2017).

judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.⁶¹

Dessa forma, a sociedade é participante juntamente com o Estado na efetivação da proteção do Meio Ambiente, a qual pode ser realizada através da Ação Popular Ambiental, instrumento posto à disposição do cidadão para proteção de interesses difusos.

No que tange o princípio do desenvolvimento sustentável, é a intenção de desenvolvimento que atende às necessidades da geração atual, sem esgotar os recursos para a geração futura, visando o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. A ideia que traz esse princípio surgiu na Declaração de Estocolmo de 1972, mas a locução “desenvolvimento sustentável” não foi mencionada nesse documento, sendo somente trazida no relatório de Brundtland⁶² no ano de 1987, após a realização da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU no ano de 1983. Importante frisar que a locução “desenvolvimento sustentável” é mencionada em onze, dos vinte e sete princípios constantes na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, o que demonstra o quanto a observância desse princípio se faz necessária.⁶³

Assim como o princípio anterior, o princípio da precaução também surgiu na Declaração de Estocolmo de 1972, já sendo discutido internacionalmente desde então, tendo sido amparado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992. Ele tem o intuito de evitar ações possivelmente danosas que tenham como pretexto para sua

⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**, 3-14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 19/08/2017.

⁶² “A ‘Comissão mundial sobre o meio ambiente e o desenvolvimento’ foi criada por proposição da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1983. Foram designados presidente da Comissão Gro Harlem Brundtland (Noruega) e vice presidente Mansour Khalid (Sudão). (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22^a ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 73).

⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22^a ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 72 à 74.

efetivação, a ausência de certeza científica absoluta do dano. Ou seja, medidas que possam causar danos graves ou irreversíveis não devem ser efetivadas com o amparo na incerteza desse dano, devendo obedecer ao critério *in dubio pro ambiente*.⁶⁴ É justamente por não sabermos as consequências que devemos nos precaver, evitar determinada ação. Como exemplo, podemos citar o consumo dos alimentos transgênicos⁶⁵. Apesar de imaginarmos o mal que faz a ingestão deles, não sabemos quais os efeitos danosos que eles podem causar a nós humanos, e ao Meio Ambiente em geral, justamente por não haver estudo conclusivo sobre o assunto. É um exemplo de desrespeito a esse princípio, que preocupa a todos nós.

Importante destacar o ensinamento Auro Machado em relação a esse princípio:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao Meio Ambiente das gerações futuras.⁶⁶

Importante a participação do Brasil nas convenções internacionais que inseriram o princípio da precaução: o nosso país assinou, ratificou e promulgou a Convenção da Diversidade

⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 62.

⁶⁵ Transgênico (substantivo masculino): “Organismo vivo (planta, animal ou bactéria) que recebeu o material geneticamente modificado, para ocasionar o aparecimento de novas características.” (Dicionário online de português. Dicio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/transgênico/>> Acesso em: 29/09/2017).

⁶⁶ MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental**: Atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 81.

Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.⁶⁷

Já o princípio da prevenção, diferentemente do princípio da precaução, refere-se a não efetivação de determinada medida em havendo estudos que comprovam que tal medida causa danos ambientais. Assim, uma ação que já se tenha evidências de perigo de dano ambiental, não deve ser colocada em prática, ao passo que o princípio da precaução, é anterior à constatação desse perigo.⁶⁸

Cabe salientar que alguns doutrinadores não fazem distinção entre esses dois últimos princípios (da precaução e da prevenção), é o caso de Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Édis Milaré. Já Leme Machado e Nicolau Dino de Castro Costa apontam diferenças entre eles. De maneira geral, os autores concordam que há pontos de contato entre esses princípios, conforme observação feita pelo autor Auro Machado.⁶⁹

O princípio do poluidor-pagador, usualmente abreviado pela sigla PPP, foi criado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no ano de 1972⁷⁰, porém teve maior reconhecimento mundial, vinte anos mais tarde, com a Eco-92, ao ser inserido na Declaração do Rio⁷¹. Há autores, como Wellington Pacheco de Barros e Luís Paulo Sirvinskaskas que entendem que esse princípio é de caráter exclusivamente

⁶⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 98.

⁶⁸ BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p.68.

⁶⁹ MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental: Atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 80.

⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 68.

⁷¹ Princípio 16: “As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimento internacionais.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**, 3-14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/riog2.pdf>> Acesso em: 19/08/2017.

reparatório, desta forma, a pessoa que causar um dano deve compensá-lo, a fim de garantir a justiça. Porém, há divergência nesse entendimento, pois há quem sustente que a sua natureza é preventiva e não reparatória, como os autores José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. Nesse sentido, a obrigação de compensar pelo dano já causado, se refere ao princípio da responsabilidade e não ao PPP, tendo esse último, outra finalidade que perde sua potencialidade ao ser erroneamente interpretado. O PPP não se limita a um simples princípio de responsabilidade civil (poluir e pagar), pois sua finalidade é atuar de forma preventiva e precavida com equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas. Ou seja, os poluidores iriam “pagar para não poluir, investindo em processos produtivos ou matérias primas menos poluentes, ou em investigação de novas técnicas e produtos alternativos” ⁷². Nesse sentido, o montante dos pagamentos a impor aos poluidores, deve ser proporcional aos custos da precaução e prevenção e não proporcional aos danos causados. Na realidade, o PPP foi criado com esse intuito preventivo no plano internacional, pela OCDE, mas ao longo do tempo, foi tendo um caráter predominantemente reparatório, sendo tal princípio categorizado como de responsabilidade civil pela doutrina e jurisprudência brasileira.⁷³ Analisemos a decisão do STJ:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.031.069 - MG (2016/0322656-5) RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA AGRAVANTE: JONMIL MARQUES BORGES AGRAVANTE: EDELCIO ANTONIO MARTINS AGRAVANTE: HAMILTON RODRIGUES RIBEIRO AGRAVANTE: GILMAR CABRAL DE MENDONCA ADVOGADO: LILIAN TAKATA - MG085564 AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS DECISÃO Trata-se de agravo manejado contra decisão que não admitiu recurso especial, este interposto com

⁷² CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 70.

⁷³ CANOTILHO, op cit., p. 67 à 70.

fundamento no art. 105, III, a e c, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fl. 451): REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 19, CAPUT, PRIMEIRA PARTE, LEI DA AÇÃO POPULAR. ANALOGIA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. OFENSA. I. O ambiente ecologicamente equilibrado é direito humano fundamental resguardado no artigo 225 da Constituição de 1988, [...]. III. **Segundo informa o princípio do poluidor-pagador, aquele que degrada área especialmente protegida deverá suportar não só a obrigação indenizatória, como as obrigações de recuperar e/ou eliminar os efeitos da ação negativa ao ambiente.** Nas razões do recurso especial, a parte agravante aponta violação aos arts. 4º, § 3º, da Lei 4.771/65; 13, § 4º, da Lei 14.309; 8º, da Lei 12.651/12 e 12 da Lei 12.922/13, bem como dissídio jurisprudencial. Para tanto, sustenta que é possível a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente em caso de baixo impacto ambiental. O Ministério Público Federal, em parecer, opinou pelo não conhecimento do agravo (fls. 608/613). É o relatório.[...] Publique-se. Brasília (DF), 05 de maio de 2017. MINISTRO SÉRGIO KUKINA Relator. (grifo nosso).⁷⁴

Nota-se a carência do caráter preventivo do PPP, o que torna ele menos eficaz, pois se tal caráter fosse observado, haveria uma maior preocupação na redução da poluição, e sabemos que no que tange à proteção ambiental, é melhor prevenir o dano do que repará-lo, tendo em vista a dificuldade em fazer o bem ambiental prejudicado retornar ao seu estado anterior.

Os autores Canotilho e Leite salientam que as confusões entre o PPP e o princípio da responsabilidade desaproveitam a potencialidade que esses dois princípios têm.⁷⁵ Por outro lado, Fiorillo, entende que o PPP tem esses dois aspectos: o preventivo e

⁷⁴ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo em Recurso Especial nº 1.031.069 - MG. Relator: Sergio Kukina. Data de Julgamento: 05/05/2017. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 23/08/2017.

⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 67 à 70.

o repressivo, salienta ainda que o caráter repressivo não deve ser interpretado como uma liberdade para poluir, como “pagar para poder poluir”, pois o objetivo não é esse, e sim de garantir a reparação do dano pelo agente causador.⁷⁶

Por último, discorreremos sobre o princípio da educação ambiental, de fundamental importância para o foco principal dessa obra, que é a defesa do Meio Ambiente através da Ação Popular. Esse princípio surgiu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972⁷⁷, sendo implantado no universo jurídico como base do direito ambiental. A CF/88 seguiu essa orientação, *in verbis*:

Art. 225, § 1º: Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do Meio Ambiente.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul repetiu nos mesmos termos tal orientação, no seu artigo 251, § 1, inciso IV. Importante frisar que existe uma lei que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, é a Lei nº 9.795/99. Destacamos os seus princípios básicos:

Art. 4º São princípios básicos da educação ambiental:

I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;

⁷⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011p. 92.

⁷⁷ Princípio 19: É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. 5-16 de junho de 1972. Disponível em <https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf> Acesso em: 02/09/2017).

- II - a concepção do Meio Ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;
- III - o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;
- IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;
- V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo;
- VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo;
- VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;
- VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Não foi criada a disciplina “Educação Ambiental” no currículo de ensino, tendo em vista a não obrigatoriedade (artigo 10, § 1º da lei supra mencionada⁷⁸) o que segundo Paulo Affonso Leme Machado, merece reflexão.⁷⁹

Segundo Fiorillo, a educação ambiental decorre do princípio da participação na tutela do Meio Ambiente, e que, ao trazer consciência ecológica ao povo, permite a efetivação deste princípio.⁸⁰ Nas palavras de Leite e Ayala,

Na prática, a educação ambiental não se tem concretizado. Ressalte-se que, não se oferecendo efetivamente educação ambiental para o cidadão, ele não estará informado e consciente,

⁷⁸ Art. 10. A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal. **§ 1º A educação ambiental não deve ser implantada como disciplina específica no currículo de ensino.** (grifo nosso) (BRASIL. **Lei nº 9.795**, de 27 de abril de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm> Acesso em: 28/09/2017).

⁷⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 174.

⁸⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 126.

e sua participação no processo de gestão ambiental será imperfeita.⁸¹

De fato, não tem como falarmos da participação da coletividade, se essa coletividade não foi instruída, informada a respeito das consequências suportadas pela natureza em decorrência de suas ações e dos instrumentos que podem se utilizar para salvaguardar o Meio Ambiente.

O Direito é a aplicação das normas de forma concreta, é um dever de todos nós o resguardo do Meio Ambiente, seja mediante condutas ecologicamente corretas, seja na busca pela reparação dos danos causados a ele, através do judiciário.

Neste sentido, no próximo capítulo passaremos a analisar o que configura um dano ambiental, bem como as responsabilidades decorrentes desse dano, para melhor entender a Ação Popular Ambiental.

⁸¹ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4^a ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 47.

3

Do dano ambiental e das responsabilidades ambientais

Neste capítulo será abordado o que configura um dano ambiental, sendo esse, um dos pressupostos para a configuração da responsabilidade civil, que também será objeto de análise desse capítulo, bem como a responsabilidade administrativa e penal, sendo tais questões de suma importância para compreender a Ação Popular Ambiental.

3.1 Do dano ambiental

Dano é um estrago causado a algo ou alguém. Na definição de Fiorillo, “dano é a lesão a um bem jurídico”¹, sendo esse conceito também admitido no Direito. Nesse sentido, o dano ambiental pode ser definido como aquele que atenta contra os bens ambientais², sendo tudo aquilo que degrada o Meio Ambiente, ou seja, uma modificação para pior. Importante salientar que os bens ambientais não abarcam somente os bens naturais (os chamados

¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.p. 104.

² Fiorillo percebe duas características específicas que definem um bem ser considerado um bem ambiental: quais sejam: ser essencial à sadia qualidade de vida e ser de uso comum do povo, sendo essa categoria de bem criada pela CF/88. (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.p. 147).

recursos naturais, que não foram criados pelo homem), mas também os artificiais e culturais.³

Os danos ambientais podem ser continuados, prolongados ou progressivos. O juiz federal Gabriel Wedy, traz exemplos que elucidam tais classificações. Nesse sentido, explica que o dano continuado é aquele proveniente de uma sucessão de atos de uma ou de várias pessoas em épocas diversas, cita como exemplo, a fábrica que despeja resíduos poluentes em um rio todos os dias. Já o dano prolongado é aquele que permanece no decorrer dos anos, como o ocorrido nas cidades de Hiroshima e Nagasaki, em que os efeitos da radiação são sentidos até hoje. Por último, os danos progressivos são aqueles gerados por uma sucessão de atos de uma ou de várias pessoas, que ao se unirem, causam um dano maior, como por exemplo, a emissão de gases poluentes praticada por diferentes empresas, de forma concomitante, na mesma localidade.⁴

Ao analisar os exemplos acima, podemos perceber que determinada lesão ambiental, pode afetar diferentes direitos. Nas palavras de Annelise Monteiro Steigleder,

[...] o conceito de dano ambiental pode designar tanto o dano que recai sobre o patrimônio ambiental, que é comum à coletividade, como aquele que se refere ao dano por intermédio do Meio Ambiente ou dano em ricochete a interesses legítimos de uma determinada pessoa, configurando um dano particular que ataca

³ Bens Ambientais: “Bens jurídicos coletivos, que compreendem elementos setoriais do meio ambiente globalmente considerado, tais como, a água salubre, a qualidade do solo, a flora, a fauna, ar atmosférico, o sossego auditivo e a paisagem.” (KRIEGER, Maria da Graça, *et al.* **Dicionário de Direito Ambiental**: terminologia das leis do meio ambiente. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 1998. p.80).

⁴ CAFFERATTA, Nestor; GOLDENBERG, Isidoro. Daño Ambiental: problemática de su determinación causal. Buenos Aires: Editora Abeledo – Perrot, 2003, p. 73. apud WEDY, Gabriel. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico (CONJUR)**. A responsabilidade do Estado por dano ambiental e a precaução. 30 de junho de 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-jun-30/gabriel-wedy-responsabilidade-estado-dano-ambiental?pagina=5>> Acesso em: 29/08/2016.

um direito subjetivo e legitima o lesado a uma reparação pelo prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial.⁵

Assim, o dano ecológico puro é apenas “uma das facetas do dano”.⁶ À vista disso, os danos ambientais podem ser classificados quanto à amplitude do bem protegido, em dano ecológico puro, dano ambiental *lato sensu* e dano individual ambiental ou reflexo. Considera-se dano ecológico puro aquele que atinge os recursos naturais, os bens próprios da natureza, como a flora, a fauna e a água, ou seja, os componentes essenciais do ecossistema, diz respeito ao Meio Ambiente natural. Já o dano ambiental *lato sensu*, é mais abrangente, ele diz respeito às lesões aos interesses difusos da sociedade, abrangendo o Meio Ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, numa concepção unitária. Por último, o dano ambiental individual ou reflexo, se refere àquele concernente a uma lesão ao Meio Ambiente, que gera reflexos nos interesses particulares de uma pessoa. Aqui, a tutela não terá como foco os valores ambientais, e sim os interesses do próprio lesado, que se referem ao microbem ambiental.⁷

Cabe destacar aqui, o esclarecimento de Leite e Ayala sobre microbem e macrobem ambiental:

O Meio Ambiente [...] pode ter uma significação de macrobem como um direito fundamental do homem, transformando-se assim em um bem de interesse difuso, cuja proteção jurídica pertence a toda coletividade. A título exemplificativo pode-se enquadrar como macrobem de interesse jurídico à proteção a qualidade do ar que respiramos, à qualidade da água etc. Por outro lado, reafirma-se que o Meio Ambiente pode ter uma concepção de microbem, relativamente à propriedade e a outros interesses a esta subjacentes. Este pode pertencer a ao setor

⁵ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 117.

⁶ STEIGLEDER, op. cit., p. 122

⁷ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 95 e 96.

público ou privado, inclusive à pessoa física ou jurídica. Nesta concepção de micro, o Meio Ambiente está sujeito a dois tipos de interesses jurídicos: a título de interesse individual, quando envolver interesses próprios; a título de direito subjetivo fundamental, quando, além de ferir o interesse individual, fere concomitantemente o direito pertencente à sociedade coletivamente organizada. Ilustrando a concepção de micro, pode-se dizer que, na forma do art. 20, IX, da Constituição Federal, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, pertencem subjetivamente à União. No setor privado, pode-se dizer que o particular pode ser proprietário de área considerada de preservação permanente, conforme estipulado pelos arts. 1.º e 2.º do Código Florestal (Lei 4.771/65).⁸

Importante a observação dos autores sobre a defesa do macrobem ambiental através da Ação Popular:

Por seu turno, na hipótese da proteção individual do macrobem ambiental, via Ação Popular, a título de direito subjetivo fundamental, seu fundamento diz respeito à proteção da capacidade de aproveitamento do bem ambiental e do ecossistema propriamente dito, e não concernente ao interesse individual exclusivo.⁹

Por conseguinte, a pretensão levada a juízo pode ser classificada como um direito difuso, coletivo ou individual. Steigleder, a fim de esclarecer tal classificação, traz como exemplo o vazamento de óleo no mar que acarreta a contaminação hídrica e a morte de peixes, do qual concluímos que: configurar-se-á dano a interesses individuais homogêneos em relação aos pescadores que dependiam economicamente da pesca nessa região afetada, configurar-se-á um dano ecológico puro, tendo em vista o ecossistema marítimo ter sido atingido nas suas características essenciais e também, configurar-se-á dano ambiental *lato sensu*,

⁸ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 244.

⁹ Ibid., p. 153.

que se refere aos interesses difusos, pois houve lesão a qualidade do rio, afetando também a biota, sendo que o equilíbrio ambiental é um direito de todos, previsto na Constituição, e nesse caso restou prejudicado.¹⁰ Nota-se assim que o mesmo fato pode configurar lesão a mais de um interesse, e esse interesse (difuso, coletivo ou individual) será definido conforme a pretensão levada em juízo.

Nesse sentido, o dano ecológico pode gerar prejuízo patrimonial ou não patrimonial, os quais poderão ser cumulativamente exigidos por via judicial.¹¹ Porém, frise-se que continuará existindo dano ecológico pela lesão causada ao Meio Ambiente, mesmo que não tenha sido violado nenhum interesse individual por via reflexa, tendo em vista o valor intrínseco atribuído ao Meio Ambiente.¹²

Configurar-se-á um dano patrimonial ambiental, toda lesão que consistir na perda ou deterioração dos bens ambientais, sendo suscetível de avaliação pecuniária. Ressalta-se que a defesa do macrobem ambiental, que é de interesse de toda coletividade, tem concepção de patrimônio diferente da versão clássica de propriedade. Porém, tal concepção será aplicada quando se tratar da defesa de um microbem ambiental, que no caso estará se referindo a um interesse individual e, portanto, de um bem pertencente a um sujeito.¹³

Por sua vez, configurar-se-á um dano extrapatrimonial ambiental, quando houver lesão no ânimo psíquico, sentimental e/ou no próprio corpo físico de um sujeito ou lesão ao meio social em que a pessoa vive, em decorrência de um dano ambiental. Há assim, uma subdivisão do dano extrapatrimonial em aspecto

¹⁰ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 122 e 123.

¹¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.p. 105.

¹² VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 22

¹³ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 4^a ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 96.

subjetivo e objetivo. Uma lesão extrapatrimonial configurar-se-ia subjetiva quando a pessoa, em decorrência da lesão, vier a sofrer deformidades permanentes ou temporárias, ou até mesmo a morte, gerando sofrimento interno.¹⁴ Sob outra perspectiva, configurar-se-ia lesão objetiva, aquela que afeta interesses na esfera externa do indivíduo, “[...] que atinge valores imateriais da pessoa ou da coletividade, como, por exemplo, ao degradar o Meio Ambiente equilibrado ou a qualidade de vida, como um direito intergeracional, fundamental e intercomunitário.”¹⁵

Tais danos podem ocorrer de variadas formas, basta pensarmos no amplo conceito de Meio Ambiente. Como exemplo, podemos citar as más condições no ambiente de trabalho; o descarte incorreto de lixo, que pode desencadear problemas de saúde; a água poluída de um rio, o qual abriga peixes que serão consumidos¹⁶; enfim, há diversas formas de um dano ambiental desencadear uma lesão extrapatrimonial. Sobre o assunto, esclarecedor o exemplo que trazem Leite e Ayala:

[...] o lesado pode ser atingido concomitantemente na sua esfera pessoal e, ao mesmo tempo, em seu caráter objetivo. Uma poluição provocada pela queimada de palha de cana-de-açúcar, oriunda de atividade de uma usina produtora de álcool, pode causar, paralelamente, um dano ao Meio Ambiente como dano difuso, e um dano físico subjetivo nos brônquios e, conseqüentemente, na capacidade respiratória, danos relativos a interesse individual. Nesta hipótese, ter-se-ia, no seu caráter objetivo, um dano extrapatrimonial ambiental coletivo, e no seu aspecto subjetivo, um dano extrapatrimonial ambiental reflexo, atinente a um interesse individual, causado por ricochete, por meio da lesão ambiental.¹⁷

¹⁴ Ibid., p. 266.

¹⁵ Ibid., mesma página.

¹⁶ Vide nota de rodapé nº 18. (Caso da Baía de Minamata no Japão).

¹⁷ LEITE, op cit., p. 266.

Como visto no exemplo, o dano extrapatrimonial pode afetar a toda coletividade (quando se tratar do macrobem ambiental) que, se for o caso poderá requerer indenização por dano moral coletivo, conforme aduzem os autores:

De fato, a coletividade pode ser afetada quanto a seus valores extrapatrimoniais e devem ser reparados. Um dos pressupostos é denotado por meio da seguinte assertiva: se o indivíduo pode ser ressarcido por lesão a um dano moral, não há óbice para que a coletividade não venha a ser reparada, considerando que, do contrário, estaria se evidenciando um dano sem obrigação de compensação.¹⁸

Ademais, o dano extrapatrimonial também poderá afetar a uma pessoa específica (quando se tratar de microbem ambiental), o que configurará um dano individual, no qual, também se for o caso, poderá requerer indenização por dano moral. A respeito disso, assevera Fiorillo:

Em que pese ser totalmente cabível a indenização por danos ambientais de efeitos extrapatrimoniais, problema surge quanto a sua liquidação. Isso porque, se já é difícil a liquidação do dano ambiental com efeito patrimonial, pois nunca há uma completa satisfação na reparação do Meio Ambiente, seja pelo cumprimento de uma obrigação específica, seja quando se trata de um valor em pecúnia, há redobrada dificuldade em se liquidar um dano “moral” decorrente de ofensa ao direito difuso ao Meio Ambiente.

De fato, a dificuldade encontrada reside na falta de parâmetros legais, e mesmo, doutrinários, para a liquidação desse dano. De qualquer modo, podemos apresentar alguns critérios a serem observados para a estipulação do *quantum debeatur*: circunstâncias do fato, gravidade da perturbação (intensidade leve, moderada ou severa; tamanho da área afetada; duração da

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4^a ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 265.

agressão; tempo de recuperação da área afetada) e condição econômica do poluidor.¹⁹

No que se refere aos interesses objetivados, há uma bipartição: A sociedade que visa preservar o macrobem ambiental e o indivíduo proteger o microbem ambiental que lhe pertence, ou o macrobem, pertencente da coletividade. Sobre essa última possibilidade, tal defesa se dará através da Ação Popular Ambiental.²⁰

Por vezes, alguns termos no que se refere a danos ambientais, não são bem compreendidos, assim sendo, importante observar as definições trazidas, acerca de alguns conceitos, pela Lei da PNMA no seu artigo 3º, *in verbis*:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - Meio Ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do Meio Ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do Meio Ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

¹⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.p. 106.

²⁰ LEITE, op. cit., p. 97.

Como observado, há falta de precisão no texto ao conceito de “dano ambiental”, mas indica “degradação ambiental” como sendo a alteração contrária ao equilíbrio ecológico. Outra questão a ser observada é a falta de um critério para ensejar a obrigação de reparar, tendo em vista que o simples fato de causar um dano, não é suficiente, pois toda ação humana, em tese, provoca deterioração ao meio.²¹ Nesse sentido, entende-se que configurará dano ambiental, toda lesão que seja *intolerável*.²²

Ademais, o legislador indissocia o termo “poluição” e “degradação ambiental”, sendo necessário se atentar: o conceito de degradação ambiental engloba a poluição, mas o inverso não é verdadeiro. Ou seja, toda poluição será, por conseguinte uma degradação ambiental, mas nem toda degradação ambiental, é uma poluição. Nas palavras de Leite e Ayala, “Entende-se que o termo degradação, ao contrário da poluição, tem um significado mais amplo, abrangendo a ação de deteriorar, desgastar e estragar”²³. Por vezes, é considerado como poluição, somente a emissão de substâncias poluentes na natureza, porém isso é só uma das facetas desse conceito, tendo em vista o disposto nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso III, do artigo acima transcrito. Ressalta-se que tais condutas ali discriminadas, são de rol exemplificativo²⁴.

A respeito de quem pode ser considerado degradador ambiental, a CF/88 abarcou todos aqueles que de algum modo, causaram o dano ambiental, sejam pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado. A intenção do legislador é de que todos

²¹ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4^a ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 102 e 103.

²² Ibid., p. 104.

²³ Ibid., p. 103.

²⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 102.

possam se encaixar no conceito de “degradador ambiental” a fim de, se for o caso, ser responsabilizado, e consequentemente o dano ser compensado.²⁵

Sobre o assunto, aduz Leme Machado:

Não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado é prejudicial ao homem e seu ambiente. [...] A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranquilidade.²⁶

Por esse motivo, deve-se sempre evitar causar um dano ao Meio Ambiente, pois há diversas consequências negativas e caso haja ocorrido o dano, deve-se recuperar, compensá-lo no que for possível. Nesse sentido, temos o dano como o fato ensejador da responsabilidade, que poderá ser de âmbito civil, penal e administrativa. Aliás, no que tange a responsabilidade penal, o simples risco da ocorrência do dano já gera sanção. Destarte, no próximo tópico iremos analisar de que forma incide o instituto da responsabilidade sobre aquele que degrada o Meio Ambiente.

3.2 Das responsabilidades

A responsabilidade é um fato social²⁷, cuja finalidade é incumbir àquele que gerou um dano, uma sanção reparatória e repressiva. No que tange à proteção do Meio Ambiente, a CF/88 estabeleceu a tríplice responsabilidade do degradador, em seu artigo 225, § 3º, *in verbis*:

²⁵ Ibid., p. 100.

²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl. atual. Editora Malheiros. São Paulo, 2014. p. 403

²⁷ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 122.

Art. 225, § 3º: As condutas e atividades consideradas lesivas ao Meio Ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Nesse sentido, a CF/88 consagrou a regra da cumulatividade das sanções civil, penal e administrativa, visto que essas protegem objetos distintos e sujeitam-se a regimes jurídicos diversos.²⁸

Observa-se que na presente obra não iremos adentrar em todas as condutas que geram sanções, apenas iremos salientar as peculiaridades de cada responsabilidade (civil, administrativa e penal) tais como, a função de cada uma, os sujeitos da relação jurídica, os requisitos necessários para a responsabilização, dentre outros aspectos.

3.2.1 Da Responsabilidade Civil

Steigleder aduz que “a responsabilidade civil pelo dano ambiental possui uma função social que ultrapassa as finalidades punitiva, preventiva e reparatória, normalmente atribuídas ao instituto”.²⁹ A autora salienta que as funções punitiva e preventiva são secundárias, pois a principal função da responsabilidade civil é a reparatória. Assim, o instituto visa desencorajar a prática de novos atos ilícitos, pelo próprio agente (prevenção individual ou especial) e também pelas outras pessoas (prevenção geral).³⁰ Nessa perspectiva, importante o que aduz Leite e Ayala:

A responsabilidade civil passa a se preocupar com as questões que estão por vir, todavia, sem olvidar da necessidade de reparação dos danos já ocasionados. Essa nova perspectiva da

²⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.p. 129.

²⁹ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 177.

³⁰ Ibid., p 178.

responsabilidade civil inclui a potencialidade do dano em sua pauta, atribuindo relevância aos fardos sociais que possam advir com o passar dos anos.³¹

Dessa forma, a responsabilidade civil se preocupa com as atividades que possam vir ocasionar danos, as quais são vistas com desconfiança, ao invés de serem prontamente aceitas em prol do desenvolvimento econômico, observa-se assim, a observância aos princípios da prevenção e da precaução.³²

As condutas que ensejam responsabilidade civil estão previstas na Lei da PNMA e também em leis esparsas.³³ A CF/88 também disciplinou sobre o assunto, é o caso da responsabilidade civil por dano causado por atividade de mineração, a qual está prevista no § 2º, artigo 225³⁴, regida pelo Decreto Lei nº 227/67 (Código de Minas), e pelas alterações introduzidas pelo Decreto Lei nº 318/67.

A incidência da responsabilidade civil ambiental exige apenas um sujeito causador da conduta (ou da omissão), o dano ambiental e o nexo causal entre a ação e a omissão. Assim, *em regra*, para que um sujeito seja responsabilizado civilmente por um dano ambiental, basta o nexo causal entre ele e o dano, não havendo necessidade de o ato praticado ser ilícito e tão pouco importa a culpa.³⁵ Isso porque a legislação adotou a responsabilidade objetiva no que se refere a danos ambientais. É o que prevê o artigo 14, § 1º da PNMA, *in verbis*:

³¹ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 138 e 139.

³² STEIGLEDER, op. cit. p. 139 e 138.

³³ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 202 à 206.

³⁴ Art. 225, § 2º: Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/09/2017).

³⁵ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 25 e 26.

Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao Meio Ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao Meio Ambiente. (grifo nosso)

Cabe salientar que antes desse dispositivo, era aplicada a responsabilidade subjetiva na esfera ambiental. Houve essa mudança devido a dificuldade em provar a culpa do causador do dano, o que resultava em inúmeros prejuízos sem ressarcimento. Assim, a doutrina e posteriormente a jurisprudência, passaram a adotar a responsabilidade objetiva (teoria do risco) tendo em vista a importância do bem tutelado.³⁶ Ademais, insta salientar que essa é a regra, há exceções que serão analisadas a seguir.

Conforme definição de Sergio Cavalieri Filho, “Risco é perigo, é probabilidade de dano, importando, isso, dizer que aquele que exerce uma atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos e reparar o dano dela recorrente.”³⁷ Há seis modalidades de risco, sendo que, no que tange à responsabilidade do Estado, o nosso ordenamento adotou a teoria do risco administrativo, entretanto, de forma geral, o artigo 14, § 1º da PNMA, adotou a teoria do risco integral que é aquela que não admite exclusão da responsabilidade por fato de terceiro, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Cabe salientar que a doutrina diverge no que tange a aplicação da modalidade de risco a ser aplicada.³⁸ Sobre a teoria do risco integral, aduz Édis Milaré,

³⁶ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 194 e 195.

³⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 8ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008, p. 136.

³⁸ Paulo Affonso Leme Machado entende que se o acusado provar que tal dano foi inevitável e imprevisível se beneficia das excludentes de responsabilidade. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl. atual. Editora Malheiros. São Paulo, 2014. p. 420 e

A adoção da teoria do risco integral, da qual decorre a responsabilidade objetiva, traz como consequências principais para que haja o dever de indenizar: a) a prescindibilidade de investigação de culpa; b) a irrelevância da licitude da atividade; c) a inaplicação das causas de exclusão da responsabilidade civil.³⁹

Além de a responsabilidade ser objetiva, ela é solidária, ou seja, todos aqueles que concorrem para o dano, são responsáveis, ressalvada a ação de regresso entre eles.⁴⁰

No que toca a responsabilidade do Estado, como mencionado anteriormente, considera-se a teoria do risco administrativo, “[...] perante a qual surge a obrigação de indenizar o dano pela existência simples do fato de serviço”⁴¹. Assim estabelece o artigo 37, § 6º CF/88, *in verbis*:

Art. 37, § 6º: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Hely Lopes Meirelles explica: “[...] a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova de culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima, para excluir ou atenuar a indenização.”⁴²

Insta salientar que a responsabilidade do Estado será objetiva no que se refere aos atos comissivos dos seus agentes. No

421). Por outro lado, Luís Paulo Sirvinskask entende que, devido a teoria do risco integral ter sido adotada, não há o que se falar em excludentes. (SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 195).

³⁹ MILARÉ. Édís. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. rev. atual. e ref. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 1256.

⁴⁰ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 27.

⁴¹ Ibid., p. 28.

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 649.

entanto, se valerá da responsabilidade subjetiva em casos de omissão dos agentes públicos, sobre essa, comenta Heraldo Garcia Vitta:

[...] conclui, com sabedoria, ser essa a modalidade de responsabilidade indicada, por conta da demonstração que se deva produzir da falta de serviço, ou seja, negligência, imprudência ou imperícia ou dolo. Ainda nesse caso procede, em inúmeras situações, a inversão do ônus da prova, mediante a qual o Estado deverá provar em juízo que estaria dentro dos padrões normais da legalidade.⁴³

Sobre o assunto, Milaré argumenta no sentido de que, se o Estado agiu deficientemente na defesa do Meio Ambiente, deve-se utilizar das regras de solidariedade e só acioná-lo quando puder ser imputada a ele, a causa direta do dano. Caso haja outro responsável além dele, deve-se escolher esse outro, pois este lucra com o risco, sendo mais conveniente que ele arque com as devidas reparações. O autor diz que seria um paradoxo a sociedade, vítima do dano, ser condenada a ressarcir a sua reparação.⁴⁴

No que tange a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado, em que pese a norma constitucional dispense qualquer requisito subjetivo, o artigo 3º da Lei nº 9.605/98⁴⁵ que trata sobre sanções penais e administrativas em virtude de condutas lesivas ao ambiente, ao acrescentar a responsabilidade civil, limitou a responsabilização dessas pessoas jurídicas.⁴⁶ Conforme Vitta,

⁴³ VITTA, op. cit., p. 30.

⁴⁴ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. rev. atual. e ref. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 1262.

⁴⁵ Art. 3º. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. (BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm > Acesso em: 28/09/2017)

⁴⁶ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 34.

Haveria necessidade de demonstração em juízo da existência de decisão do representante da sociedade, ou de seu órgão colegiado, decisão essa que tenha sido efetivada em benefício da entidade, prova evidentemente difícil, senão impossível. Na prática isso retira a responsabilidade civil das pessoas jurídicas.⁴⁷

O autor salienta a inconstitucionalidade do dispositivo⁴⁸, porém frisa que a intenção do legislador ao acrescentar a responsabilidade civil na referida lei, foi de “[...] acentuar o mesmo tratamento jurídico de reparação de dano ambiental, decorrente da responsabilização penal ou administrativa da pessoa jurídica.”⁴⁹ Nesse sentido, permanece a responsabilidade civil objetiva, prevista no artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81.

Posto isto, torna-se necessário destacar um dos efeitos da responsabilidade civil, que é a reparação do dano. As formas de reparação do dano ambiental material são a reparação *in natura* e compensação ecológica *lato sensu*.

Dessa forma, ocorrido o dano, o degradador poderá ser condenado a uma obrigação de fazer ou de dar. Deve-se tentar em primeiro lugar, a restauração do bem ambiental, buscando-se todos os meios possíveis para isso. Importante a observação feita por Steigleder ao citar José de Souza Cunhal Sendim: o autor afirma que a restauração *in natura* busca a recuperação da capacidade funcional do ambiente degradado juntamente com a capacidade de aproveitamento dos recursos naturais, um dos exemplos que o autor cita é quando o ar volta a ter a qualidade adequada.⁵⁰

⁴⁷ Ibid., p. 35.

⁴⁸ Realizada pesquisa no site do STF, em 04/10/2017, não há nenhuma ação direta de (in) constitucionalidade sobre o assunto.

⁴⁹ VITTA, op. cit., p. 38.

⁵⁰ SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra, 1998. p. 178, *apud* STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 242.

É sabido que na maioria das vezes o bem ambiental lesado é impossível de ser recuperado ou recomposto, não retornando assim, ao seu estado anterior, porém tal fato não desonera o degradador a reparar o dano. Para isso há mecanismos jurisdicionais de reparação, a fim de ressarcir a lesão ambiental.⁵¹

Dessa forma, não sendo possível a reparação *in natura*, deve se utilizar da compensação ecológica (cujo fundamento encontra-se no artigo 84, *caput*, do CDC⁵²) que pode ser realizada de três formas: a substituição por equivalente *in situ*, a substituição por equivalente em outro local e a indenização pecuniária.⁵³ A substituição por equivalente *in situ*, é aquela que substitui o bem ambiental lesado, por outro equivalente que cumpre a função ecológica semelhante àquela degradada, naquele local prejudicado. Quando apenas algumas funções forem atendidas, será parcial qualitativamente e quando a capacidade das funções não for integralmente restabelecida, será parcial quantitativamente. Já a substituição por equivalente em outro local se dará quando for demonstrada a impossibilidade técnica da substituição no local, sendo realizada assim, no entorno da região afetada.⁵⁴

Conforme José Rubens Morato Leite e Luciana Cardoso Pilati, a indenização deve ser a última medida a ser adotada, visto que essa, embora se destine ao fundo para reconstituição dos bens lesados, não necessariamente será destinada à recuperação da área degradada em questão. Já as outras duas formas de compensação

⁵¹ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 212, 213 e 214.

⁵² Art. 84, *caput*. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. (BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 28/09/2017).

⁵³ ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). **Política Nacional do Meio Ambiente**: 25 anos da Lei n. 6.938/81. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007. p. 276

⁵⁴ *Ibid.*, p. 280 e 281

visam à recuperação do próprio sistema degradado (ou de seu entorno).⁵⁵

A indenização pecuniária se destina a um fundo específico, cujo objetivo é a recuperação do Meio Ambiente degradado. Tal fundo foi instituído pelo artigo 13 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e regulado pela Lei nº 9.008/95, sendo que ele não se destina somente à proteção ambiental, mas aos interesses difusos em geral. Assim dispõe o referido artigo 13, *in verbis*:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

No Estado do Rio Grande do Sul, foi instituído pela Lei nº 14.791/15⁵⁶ o Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados (FRLB).

Leite e Ayala observam que a avaliação econômica do bem ambiental se restringe à capacidade do uso humano do mesmo, tendo em vista a impossibilidade de valorar a capacidade funcional dele dentro do ecossistema. Assim sendo, o bem ambiental será valorado conforme seu aspecto econômico, não se levando em conta o seu aspecto biocêntrico.⁵⁷ Salienta-se que não há critérios jurídicos para avaliação desta indenização, competindo assim, à doutrina e à jurisprudência estabelecê-los.⁵⁸

No que tange à reparação do dano extrapatrimonial ambiental, deve-se observar se se trata de dano extrapatrimonial

⁵⁵ Ibid., p. 279.

⁵⁶ RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 14.791**, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em <<http://www.mprs.mp.br/media/areas/frbl/arquivos/leifundodosbenslesados.pdf>> Acesso em: 08/10/2017.

⁵⁷ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 223.

⁵⁸ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 139 e 138.

subjetivo (interesse individual) ou de dano extrapatrimonial objetivo (interesse difuso).

Em se tratando de lesão de caráter individual (aquele que acarreta sofrimento psíquico, de afeição ou físico à vítima), o degradador deve pagar um valor, a título de indenização, ao próprio lesado. Por outro lado, em se tratando de dano extrapatrimonial objetivo (aquele que atinge interesse difuso, relacionado à manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida) também se deve tentar a compensação ecológica visto que essa medida é mais vantajosa ao Meio Ambiente, e caso essa não seja possível, deverá ser pago um valor a título de indenização ao fundo a que se refere o artigo 13 da Lei nº 7.347/85.⁵⁹ Steigleder exemplifica:

[...] pode-se concluir que o responsável pelo vazamento de petróleo no mar, produzindo grave desequilíbrio ecológico, com a mortandade da fauna e da flora aquáticas, gerando alto impacto na auto-estima e nos valores culturais da comunidade, bem como danos sociais pela impossibilidade de fruição do bem de uso comum do povo, poderá vir a ser condenado, cumulativamente, a) à obrigação de fazer, consistente em restaurar *in natura* a área degradada, executando um projeto de recuperação ambiental com medidas de despoluição do local ou a compensá-la mediante a constituição de ecossistema equivalente, no caso de a primeira opção ser desproporcional à capacidade econômica do agente; b) a pagar uma indenização a título de danos extrapatrimoniais (sociais, morais coletivos e de danos ao valor intrínseco do ambiente), que pode ser convertida em medida compensatória por equivalente ecológico, ao invés de ser destinada ao Fundo de que trata o art. 13 da Lei 7347/85, por força do art. 84, *caput*, do Código de Defesa do Consumidor.⁶⁰

⁵⁹ Ibid., p 258.

⁶⁰ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 263.

A autora esclarece que não há óbice à cumulação dos pedidos, podendo haver duas medidas compensatórias ecológicas, pois os fundamentos de cada um dos ressarcimentos são diferentes. Assim, uma compensação se destina a reparar o dano material que não pode ser recuperado *in natura* e a outra se destina a reparar o dano extrapatrimonial sofrido. Dessa forma, apesar do artigo 3º da Lei nº 7.347/85⁶¹ induzir que as condenações são excludentes, não o são, podendo assim serem cumuladas, havendo inclusive decisões judiciais nesse sentido.⁶²

3.2.2 Da Responsabilidade Administrativa

A responsabilidade administrativa por dano ambiental tem como objetivo repreender determinada conduta. Está prevista no já mencionado artigo 225, § 3º e há uma lei específica que trata sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao Meio Ambiente, é a Lei nº 9.605/98, promulgada quase dez anos após a CF/88. Além disso, há legislações estaduais e municipais que podem estabelecer infrações ambientais e conseqüentemente as respectivas sanções.⁶³

Conforme explicação de José Afonso da Silva,

A **responsabilidade administrativa** fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse **poder administrativo** é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, nos limites das respectivas competências institucionais. Dentre os **poderes administrativos**, [interessa ao nosso assunto de modo especial], o **poder de polícia administrativa**, ‘que a Administração Pública

⁶¹ Art. 3º. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. (BRASIL. **Lei da Ação Civil Pública**. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm> Acesso em: 14/10/2017.

⁶² STEIGLEDER, op. cit., 263 e 264.

⁶³ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 302.

exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade'. Todas as entidades estatais dispõem de poder de polícia referentemente à matéria que lhes cabe regular. Como cabe às três unidades proteger o Meio Ambiente, também lhes incumbe fazer valer as providências de sua alçada, condicionando e restringindo o uso e gozo de bens, atividades e direitos em benefício da qualidade de vida da coletividade, aplicando as sanções pertinentes nos casos de infringência às ordens legais da autoridade competente. (Grifos do autor)⁶⁴

Assim, uma das formas de apurar a responsabilidade administrativa é através do poder de polícia⁶⁵, que na esfera ambiental é exercido pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Os órgãos do SISNAMA estão previstos no artigo 6º da Lei da PNMA, e todos eles têm poder de polícia para aplicar sanções administrativas.⁶⁶ Conforme Leme Machado,

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/ permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.⁶⁷

⁶⁴ Ibid., p. 301 e 302.

⁶⁵ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 14/10/2017.

⁶⁶ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 650.

⁶⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 384.

Sobre quem está sujeito ao poder de polícia ambiental, o autor diz que é pacífico o entendimento de que ele se destina a reger os direitos individuais, entretanto o autor destaca que há dúvidas sobre ele disciplinar a própria pessoa de Direito Público e o ente estatal.⁶⁸ Sobre o assunto, o autor esclarece:

Do ponto de vista constitucional não vejo obstáculo ao exercício de poder de polícia ambiental realizado pela Administração direta frente à Administração indireta. [...]

Não haverá quebra de autonomia constitucional se um órgão federal agir contra um órgão estadual ou este contra aquele, desde que tenham sua ação respaldada na legislação: por exemplo, um organismo ambiental estadual pode multar uma empresa pública federal ou apreender-lhe instrumentos.

Do ponto de vista jurídico, entretanto, parece-nos haver certa dificuldade no exercício do poder de polícia levado a efeito por um órgão da Administração direta contra outro da Administração indireta. No plano administrativo os organismos poderiam estar situados no mesmo nível ou desnivelados na escala hierárquica. Ou se passaria a questão para a Chefia do Poder Executivo ou o órgão interessado buscaria o apoio do Poder Judiciário através da ação judicial própria.⁶⁹

Nesta perspectiva, o servidor público que tomar conhecimento da infração ambiental⁷⁰, deve dar início ao procedimento administrativo, sob pena de ser responsabilizado, também nas três esferas. O servidor poderá responder pelas sanções previstas no Estatuto do Servidor (responsabilidade administrativa), solidariamente com o infrator ambiental

⁶⁸ Ibid., p. 386.

⁶⁹ Ibid., p. 387.

⁷⁰ Art. 70, *caput*. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. (BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 14/10/2017)

(responsabilidade civil) e pelos arts. 68 da Lei nº 9.605/98⁷¹ e 66, I, do Decreto Lei nº 3.688/41⁷² (responsabilidade penal).⁷³ Cumpre salientar que em caso de omissão do agente público, a responsabilidade será subjetiva.⁷⁴

Ademais, assim que for constatada a infração o agente atuante poderá adotar outras medidas administrativas, como a apreensão, a suspensão parcial ou total das atividades, a destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração, a fim de evitar novas infrações resguardando o Meio Ambiente.⁷⁵

Importante destacar o ensinamento do autor, no que tange a responsabilidade administrativa ser objetiva ou subjetiva:

Das 10 sanções previstas no art. 72 da Lei 9.605/1998 (incisos I à XI), somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade com culpa; e as outras nove sanções, inclusive a multa diária, irão utilizar o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva, continuando a seguir o sistema da Lei 9.605/1998, onde não há necessidade de serem aferidos o dolo e a negligência do infrator submetido ao processo.⁷⁶

⁷¹ Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposos, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa. (BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 14/10/2017)

⁷² Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente: I - crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício de função pública, desde que a ação penal não dependa de representação (BRASIL. **Lei das Contravenções Penais**. Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm> Acesso em: 14/10/2017.

⁷³ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 644 e 645.

⁷⁴ VITTA, García Heraldo. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 30.

⁷⁵ SIRVINSKAS, op cit., p. 646.

⁷⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 374.

Dessa forma, é o tipo de infração que irá definir se a culpabilidade é requisito para a imputação da responsabilidade administrativa, pois é ela que define qual a sanção a ser aplicada.

O artigo 72 da Lei nº 9.605/98 traz o rol das sanções administrativas, são elas: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restritiva de direitos. Salienta-se que os valores arrecadados com o pagamento das multas são revertidos aos fundos de proteção ao Meio Ambiente⁷⁷.

3.2.3 Da Responsabilidade Penal

Conforme visto, a Lei da PNMA instituiu a tríplice responsabilidade, desse modo, se a pessoa incorrer em crime ou contravenção ambiental, mesmo que ela repare os danos, sofrerá sanção penal. Nas palavras de Leite e Ayala,

Na área ambiental, o intuito da tutela penal, ou seja, da conduta típica antijurídica prevista em lei, tendo como objeto a proteção do Meio Ambiente em todas as suas formas, é inibir as ações humanas lesivas a este ou à proteção jurídica de interesses relevantes da sociedade.⁷⁸

⁷⁷ Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador. (BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 14/10/2017)

⁷⁸ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 123.

Sabe-se que o âmbito penal serve para coibir condutas altamente reprováveis, penalizando dessa forma o infrator, se diferenciando assim da responsabilidade civil, cujo intuito é a reparação dos danos. A responsabilidade penal é subjetiva, ou seja, é necessária a culpabilidade para acarretar a sanção penal. A CF/88 trata em dois artigos sobre essa responsabilidade: o artigo 225, § 3º, já mencionado e o artigo 173, § 5º⁷⁹. Além disso, a Lei nº 9.605/98, já citada anteriormente, é a lei específica que trata do assunto. Antes do advento dessa lei, haviam legislações esparsas sobre o tema, porém eram confusas e por isso, não tinham muita aplicabilidade. Conforme Sirvinskias,

Ficava dessa forma, dificultosa a consulta rápida e imediata de toda a legislação esparsa existente em nosso ordenamento penal. Daí a necessidade de uma codificação ordenada e sistematizada das infrações penais de caráter ambiental.⁸⁰

Passamos agora a analisar alguns aspectos dessa Lei. Ela estabelece que pode ser sujeito ativo do crime ambiental a pessoa física imputável, bem como a pessoa jurídica. A primeira poderá sofrer penas privativas de liberdade, restritivas de direito e multa, podendo a pena ser atenuada nos casos previstos no artigo 14, ou agravada nos casos previstos no artigo 15 da referida lei. Já a pessoa jurídica poderá sofrer penas de multa, restritivas de direito, prestação de serviços à comunidade, desconsideração da personalidade jurídica e de execução forçada. No que se refere ao concurso de pessoas, cabe transcrever o artigo 2º, *in verbis*:

⁷⁹ Art. 173, § 5º. A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 14/10/2017).

⁸⁰ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 667.

Art. 2º. Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminoso de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Não há dúvidas sobre essa questão no que se refere às pessoas físicas, pois a estas se aplica subsidiariamente o Código Penal. No que se refere à responsabilidade da pessoa jurídica e seus dirigentes ou mandatários, o parágrafo único, do artigo 3º⁸¹ estabelece a cumulação da responsabilidade penal entre a pessoa jurídica e a pessoa física. Trata-se da teoria da dupla imputação, a qual exige a dupla imputação da empresa e da pessoa física que atua em seu nome, visto essa última ser a responsável pelo ato danoso. Cumpre destacar que o entendimento jurisprudencial era no sentido de só ser possível imputar a pessoa jurídica concomitantemente com a pessoa física responsável pelo ato.⁸² O Supremo Tribunal Federal (STF), em 2013, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 548.181, entendeu que a dupla imputação existe, mas uma não está condicionada à outra para se efetivar, caso fosse, haveria uma limitação à tutela penal, e a intenção do legislador não foi essa, e sim, a de ampliar a responsabilização. Observado o julgado abaixo colacionado:

⁸¹ Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. Parágrafo único. **A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.** (grifo nosso) (BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 14/10/2017)

⁸² ANÔNIMO. Revista Eletrônica **Consultor Jurídico (CONJUR)**. Denúncia por crime ambiental pode responsabilizar apenas pessoa jurídica. 16 de março de 2016. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-16/denuncia-crime-ambiental-citar- apenas-pessoa-juridica>> Acesso em: 14/10/2016.

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. 3. Condicionar a aplicação do art. 225, §3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental. [...] Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido.⁸³

Assim também decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ), como pode se observar na tese jurisprudencial, publicada no Informativo de Jurisprudência nº 0566, do STJ, abaixo colacionada:

⁸³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 548181. Relator (a): Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 06/08/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 14/10/2017.

QUINTA TURMA. DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. DESNECESSIDADE DE DUPLA IMPUTAÇÃO EM CRIMES AMBIENTAIS.

É possível a responsabilização penal da pessoa jurídica por delitos ambientais independentemente da responsabilização concomitante da pessoa física que agia em seu nome. Conforme orientação da Primeira Turma do STF, "O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação" (RE 548.181, Primeira Turma, DJe 29/10/2014). Diante dessa interpretação, o STJ modificou sua anterior orientação, de modo a entender que é possível a responsabilização penal da pessoa jurídica por delitos ambientais independentemente da responsabilização concomitante da pessoa física que agia em seu nome. Precedentes citados: RHC 53.208-SP, Sexta Turma, DJe 1º/6/2015; HC 248.073-MT, Quinta Turma, DJe 10/4/2014; e RHC 40.317-SP, Quinta Turma, DJe 29/10/2013. RMS 39.173-BA, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 6/8/2015, DJe 13/8/2015.⁸⁴

Ademais, insta salientar que estão sujeitas às sanções, todos aqueles que tinham conhecimento da conduta criminosa de outrem, mas não as impediram, quando poderiam.⁸⁵

Por sua vez, "o sujeito passivo é o titular do bem jurídico lesado *ou ameaçado*" (grifo nosso)⁸⁶, podendo ser a União, os Estados e os Municípios, e também a coletividade.⁸⁷

Como destacado acima, o bem *ameaçado* tem a tutela do direito penal, ou seja, dispensa-se o dano e considera-se o risco da

⁸⁴ Informativo de Jurisprudência nº 0566 - Período: 8 a 20 de agosto de 2015 (BRASIL. **Supremo Tribunal de Justiça**. Quinta Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 39.173. Relator: Ministro Reynaldo Soares Da Fonseca. Data de Julgamento: 06/08/2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 14/10/2017).

⁸⁵ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 671.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 670.

⁸⁷ *Ibid.*, mesma página.

ocorrência dele, dada a observância aos princípios da prevenção e precaução. Nesse sentido, conforme Antunes: “Punem-se não só as condutas que causam a efetiva lesão, mas também as que provocam riscos de potenciais lesões ao Meio Ambiente”⁸⁸. Assim, os crimes podem ser de perigo ou de dano. Na explicação de Sirvinskas:

Classifica-se o delito de perigo em: a) concreto; e b) abstrato ou presumido. No primeiro caso, o delito é perquirido caso a caso e, no segundo, por determinação legal. O crime de perigo consubstancia-se na mera expectativa de dano. Reprime-se para evitar o dano; basta a mera conduta, independentemente da produção do resultado.

São os crimes de perigo abstrato que marcam os tipos penais ambientais na moderna tutela penal. Procura-se antecipar a proteção penal, reprimindo-se as condutas preparatórias.

Ressalte-se, contudo, que somente o dano efetivo poderá ser objeto de reparação na esfera civil e não o mero perigo abstrato ou presumido. Além disso, a doutrina tem afirmado que a maioria dos delitos são considerados de mera conduta. E sua inobservância configuraria o delito de desobediência passível de punição (art. 330 do CP).⁸⁹

O capítulo V da Lei dispõe sobre os crimes contra o Meio Ambiente, estando divididos da seguinte forma: dos crimes contra a fauna, contra a flora, da poluição e outros crimes ambientais, dos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e dos crimes contra a Administração Ambiental.

Assim, encerra-se o capítulo referente ao dano ambiental e suas consequências no âmbito jurídico, passando-se então à análise do próximo capítulo, em que será abordada a Ação Popular Ambiental.

⁸⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 135.

⁸⁹ SIRVINSKAS, op. cit., p. 671.

Da Ação Popular Ambiental

O presente capítulo versa sobre a Ação Popular Ambiental, meio judicial destinado à proteção do Meio Ambiente. Serão abordados os aspectos gerais da ação, como a legitimidade ativa e passiva, o objeto, a finalidade e os efeitos da sentença, bem como suas peculiaridades, que tornam seu uso prejudicado. Observa-se que não se pretende esgotar o tema, devido a sua complexidade, por isso serão abordados somente os aspectos principais que merecem reflexão.

4.1 Dos aspectos gerais da Ação Popular

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de alguns instrumentos judiciais para a defesa dos direitos difusos, incluindo-se aqui, o Meio Ambiente, como o mandado de segurança coletivo e o de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a ação civil pública e a Ação Popular constitucional. Dentre esses, no que tange a proteção do Meio Ambiente, se destacam a ação civil pública e a Ação Popular, sendo que tais ações são semelhantes em alguns aspectos, os quais adiante serão analisados.

A proteção do patrimônio ambiental requer uma cooperação do Estado e da coletividade, seja com ações, seja com abstenções. Ressalta-se que antes da CF/88, não era possível utilizar-se da Ação Popular para tutelar o Meio Ambiente. O texto constitucional acertadamente garantiu ao cidadão o direito de ingressar com a

Ação Popular Ambiental, visando um comportamento social ativo, é o princípio da tutela estatal e coletiva sendo observado. Aliás, devido ao Meio Ambiente ser inserido somente em 1988 como objeto de tutela da Ação Popular, perceberemos no decorrer da presente obra, alguns entraves no que tange à sua proteção, visto que a Lei da Ação Popular é de 1965, sendo sua redação redigida e pensada tendo por base outros objetos, que não eram o Meio Ambiente.

A Ação Popular é uma forma de garantia de direitos fundamentais, está prevista no artigo 5º, LXXIII da CF/88¹ e é regulada pela Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular – LAP), segue o rito comum ordinário, tendo como aplicação subsidiária o Código de Processo Civil (CPC) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Trata-se de uma ação coletiva, ajuizada por um cidadão, que visa à defesa de direitos difusos.

As ações coletivas no ordenamento brasileiro surgiram pela influência da *class action*² dos Estados Unidos. Antônio Herman Benjamin destaca as principais funções dessa ação, quais sejam: a de possibilitar a junção de diversos litígios, economizando-se assim, tempo e recursos para a solução de situações semelhantes; a de facilitar o acesso judicial da parte mais fraca, pois assim ela sente apoio, eliminando impedimentos de ordem psicológica e econômica que podiam inviabilizar o ajuizamento da demanda individual, e por último, por essa ação funcionar como complemento indireto ao Direito Penal e ao Direito Administrativo,

¹ Art. 5º, LXXIII. Qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/09/2017).

² *Class action* em português significa “ação coletiva”.

desestimula o potencial infrator a praticar condutas sociais indesejáveis.³

Rodolfo de Camargo Mancuso faz um importante esclarecimento sobre as ações coletivas:

O que é importante reter neste ponto é que uma ação recebe a qualificação de ‘coletiva’ quando através dela se pretende alcançar uma dimensão coletiva, e não pela mera circunstância de haver um cúmulo subjetivo em seu polo ativo ou passivo; caso contrário, teríamos que chamar de ‘coletiva’ toda ação civil onde se registrasse um litisconsórcio integrado por um número importante de pessoas, como se dá no chamado ‘multitudinário’. Na verdade, uma ação é coletiva quando algum nível do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que a acolhe, espalhando assim seus efeitos, seja na notável dimensão dos interesses difusos, ou ao interior de certos corpos intercalares onde se aglutinam interesses coletivos, ou ainda no âmbito de certos grupos ocasionalmente constituídos em função de uma origem comum, como se dá com os chamados ‘individuais homogêneos’. E isso, sem descarte naturalmente, dos demais instrumentos processuais de base constitucional, através dos quais se tutelam interesses legítimos outros e bem assim, os chamados direitos subjetivos públicos.⁴

Observa-se o grande avanço que as ações coletivas trouxeram para o ordenamento jurídico. No nosso país, a Ação Popular teve origem na Constituição de 1934 (Constituição do Império), sendo que somente a Constituição de 1937 (Era Vargas) não trouxe a previsão para essa ação. Conforme o decorrer do tempo, aconteceram algumas mudanças, mas as duas linhas estruturais dessa ação se mantiveram praticamente inalteradas,

³ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. *Apud* SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 74.

⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 3ª ed. rev. atual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998. p. 34.

que é a legitimidade ativa e a finalidade da ação.⁵ Cabe destacar, que tal ação foi criada com o objetivo de o cidadão, poder contestar atos do Poder Público. Segundo Elival da Silva Ramos, “A participação Popular no poder é a demonstração mais visível de que o sistema político merece qualificar-se como democrático.”⁶

Cumprido destacar que a ação coletiva se distingue da individual, pois a primeira almeja proteção de direito difuso da coletividade, enquanto essa última, direito subjetivo próprio.⁷

A previsão dessa ação na CF/88 está no artigo 5º, LXXIII, *in verbis*:

Art. 5º, LXXIII: Qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao Meio Ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A legitimidade ativa da Ação Popular é reservada a qualquer cidadão brasileiro, nato ou naturalizado.⁸ Assim, a pessoa que perde sua nacionalidade⁹ ou que tenha seus direitos políticos suspensos¹⁰, perde a legitimidade para ajuizá-la, sendo o título de

⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.85.

⁶ RAMOS, Elival da Silva. **A Ação Popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.p. 20.

⁷ VITTA, Garcia Heraldo. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 64.

⁸ ZAVASCKI, Teoria Albino. **Processo Coletivo**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 102.

⁹ Art. 12, § 4º. Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional; II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 19/10/2017).

eleitor o documento comprobatório da cidadania para isso¹¹. É um ponto questionável, pois há entendimento no sentido de que, no que tange à proteção ambiental, a legitimidade deveria ser de todos, por ser uma questão de sobrevivência da espécie humana.¹² Steigleder observa que tal direito deve ser garantido ao estrangeiro residente no país pela leitura do artigo 5º, *caput*¹³, da CF/88.¹⁴ Segundo Wedy,

[...] se pode citar entendimento doutrinário que entende que o título eleitoral ou documento equivalente como prova de cidadania poderia ser dispensado para o ajuizamento de Ação Popular Ambiental, tendo em vista que o art. 225, *caput*, da Constituição Federal dispõe que todos, indistintamente, possuem o dever de proteger o Meio Ambiente.¹⁵

Salienta-se que, conforme o artigo destacado, o autor ficará isento das custas e do ônus da sucumbência, salvo comprovada

¹⁰ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 19/10/2017).

¹¹ Art. 1º, § 3º. A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

¹² STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 164 e 165.

¹³ Art. 5º, *caput*: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].(BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 19/10/2017).

¹⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 164.

¹⁵ WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Ação Popular. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: AJUFERGS, 2003. p. 104 e 105.

ma-fé. Isso só foi possível após o advento na CF/88, porque a LAP previa que o perdedor da ação deveria arcar com as custas, o que fez a Ação Popular não ser tão utilizada como era esperado.¹⁶

Ademais, conforme estabelecido no artigo 6º, § 5º da LAP¹⁷, outros cidadãos podem se habilitar como litisconsortes ou assistentes do autor. Caso o autor desista, o litisconsorte ou assistente pode assumir o seu lugar.¹⁸ Em relação às pessoas jurídicas, há entendimento jurisprudencial já consolidado no sentido de que elas não têm legitimidade para a propositura dessa ação¹⁹, mas a lei a autoriza a atuar ao lado do autor, caso seja útil ao processo. Adiante veremos algumas peculiaridades sobre a participação da pessoa jurídica de Direito Público nessa ação.

O Ministério Público (MP), não tem legitimidade de promover a ação, mas tem legitimidade para assumir a posição do autor caso esse desista. Além disso, pode figurar como fiscal da ordem jurídica que é a sua função típica.

A doutrina diverge em relação à necessidade de assistência àqueles maiores de 16 e menores de 18 anos sendo que a corrente majoritária entende que não há necessidade de assistência. Conforme o entendimento do autor Alexandre de Moraes, “por tratar-se de um direito político, tal qual o direito de voto, não há

¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p 426.

¹⁷ Art. 6º, § 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da Ação Popular. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

¹⁸ 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. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

¹⁹ Súmula 365 do STF: A pessoa jurídica não tem legitimidade ativa na Ação Popular (BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula n. 365. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2667>> Acesso em: 19/10/2017).

necessidade de assistência” ²⁰, nesse mesmo sentido, entende o autor Paulo Hamilton Siqueira Junior:

A questão que surge é se o eleitor menor de dezoito e maior de dezesseis anos pode ingressar com Ação Popular. A resposta parece afirmativa, pois se o menor tem plena capacidade para exercer os direitos políticos, está apto a exercer a cidadania no sentido amplo, inclusive ingressar com Ação Popular.²¹

Já a corrente minoritária, entende que há necessidade de assistência aos menores de 18 anos que desejam propor essa ação. É o caso do autor Elpídio Donizetti, o qual entende que a assistência para postular em juízo só poderá ser descartada caso a pessoa seja emancipada.²²

Há também divergência doutrinária em relação ao papel que o autor exerce, se ele age como substituto processual ou como próprio titular do direito de ação. Vitta explica:

Podemos dizer da legitimação ordinária quando o titular do direito material é o titular do direito de ação; e da legitimação extraordinária, na hipótese de o titular do direito material não corresponder ao titular do direito de ação. Grande parte da doutrina entende haver na Ação Popular verdadeira substituição processual (legitimação extraordinária), porque o titular da ação (o autor) substituiria o povo, titular do direito material. Para outros, haveria o exercício de direito próprio, o exercício da soberania popular, não se cuidando de substituição processual.²³

Para Meirelles, é mais pertinente dizer que o cidadão atua somente como substituto processual, pois a Ação Popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, não

²⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 199.

²¹ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional** – de acordo com a reforma do judiciário. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 456.

²² DONIZETTI, Elpídio. **Ações Constitucionais**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 244.

²³ VITTA, Garcia Heraldo. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 39 e 40.

amparando direitos individuais próprios. Assim, o beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor, e sim, o povo, sendo o cidadão um substituto processual que promove em nome da coletividade, prerrogativa essa, que lhe é outorgada pela Constituição Federal.²⁴

Para adentrarmos na legitimidade passiva, faz-se necessário compreendermos antes, o objeto dessa ação. Pela leitura do artigo 5º, LXXIII, já mencionado, temos que o objeto é anular ato lesivo ao *patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; a moralidade administrativa; o Meio Ambiente e o patrimônio histórico e cultural*. Sobre esses bens tutelados, importante a observação de José dos Santos Carvalho Filho:

É evidente que o texto apresenta algumas impropriedades. Em primeiro lugar, a noção de **patrimônio público** tem amplitude suficiente para alojar os demais aspectos mencionados na Carta. Ninguém pode negar, de plano, que o patrimônio histórico e cultural se inserem no sentido de patrimônio público. Por outro lado, a moralidade administrativa e o Meio Ambiente também se integram, em sentido lato, na mesma noção. (grifo do autor)²⁵

Cabe salientar que não é necessário o esgotamento da via administrativa de solução para o caso, para o ajuizamento dessa ação. Conforme explica Alexandre de Moraes,

O objeto da Ação Popular é o combate ao ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público sem contudo configurar-se *ultima ratio*, ou seja, não se exige o esgotamento de todos os meios administrativos e jurídicos de prevenção ou repressão aos atos ilegais ou imorais e lesivos ao patrimônio público para seu ajuizamento.²⁶

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de direito público**. V. 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.p. 300.

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17ª. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 889.

²⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas 2011, p. 194.

Ademais, sobre a Ação Popular poder atacar a lei em tese, já é pacífico o entendimento na doutrina e jurisprudência que não é possível.²⁷ Tal questão será melhor analisada posteriormente, quando abordarmos sobre as Ações Populares ajuizadas contra o Decreto Presidencial que visava extinguir a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados – Renca, na Amazônia.

Cabe salientar que o objeto não se confunde com a finalidade da ação, nas palavras de Raquel Fernandes Perrini, a finalidade “[...] consiste em tutelar o interesse coletivo através da invocação da tutela jurisdicional conducente a esse fim. Deste modo o objeto da Ação Popular realiza sua finalidade [...]”.

Entendido o objeto, entende-se o porquê a LAP reservou a legitimidade passiva para determinadas pessoas. Podem assim, figurar no polo passivo desta ação as pessoas jurídicas cujo patrimônio público se pretende proteger²⁸, os agentes (autoridades, funcionários ou administradores) que tenham contribuído de alguma forma para a lesão e, ainda, os beneficiários diretos do ato lesivo²⁹, conforme interpretação do artigo 6º da LAP, *in verbis*:

Art. 6º. A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado,

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, Ação Popular, ação civil pública, mandado de injunção "habeas data"**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 117 e 118.

²⁸ Vale ressaltar que as pessoas jurídicas que podem figurar como rês, segundo a lei reguladora da Ação Popular, correspondem a uma daquelas mencionadas no art. 1º da mesma lei, a saber: a União, Distrito Federal, Estados, Municípios, entidades autárquicas, sociedades de economia mista, sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, empresas públicas, serviços sociais autônomos, instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio dos entes federativos e, por fim, quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. Em síntese, todos os entes do Direito Administrativo pátrio podem figurar no polo passivo da Ação Popular, desde que responsáveis pela gestão do patrimônio público lesado. (DONIZETTI, Elpidio. **Ações Constitucionais**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 245).

²⁹ DONIZETTI, Elpidio. **Ações Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 240.

aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Cabe salientar que o litisconsórcio no polo ativo é facultativo, e no polo passivo, entre os responsáveis e beneficiários do ato lesivo, é necessário. Como mencionado, qualquer cidadão pode habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor, inclusive a própria pessoa jurídica arrolada como ré, pode atuar do lado do autor na condição de assistente litisconsorcial.³⁰ Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), admite que a pessoa jurídica de Direito Público migre de polo, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O PÓLO ATIVO APÓS A CONTESTAÇÃO. PRECLUSÃO. NÃO-OCORRÊNCIA.

1. Hipótese em que o Tribunal a quo concluiu que o ente público somente pode migrar para o pólo ativo da demanda logo após a citação, sob pena de preclusão, nos termos do art. 183 do Código de Processo Civil.

2. O deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do pólo passivo para o ativo na Ação Popular é possível, desde que útil ao interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965.

3. Não há falar em preclusão do direito, pois, além de a mencionada lei não trazer limitação quanto ao momento em que deve ser realizada a migração, o seu art. 17 preceitua que a entidade pode, ainda que tenha contestado a ação, proceder à execução da sentença na parte que lhe caiba, ficando evidente a viabilidade de composição do pólo ativo a qualquer tempo. Precedentes do STJ.

³⁰ Art. 6º, § 3º: A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

4. Recurso Especial provido.³¹

Ademais, autorizou que o ente público assumisse o polo ativo em caso de desistência do autor popular, conforme julgado abaixo colacionado:

PROCESSO CIVIL - **AÇÃO POPULAR** - LEGITIMIDADE - **DESISTÊNCIA DAAÇÃO** - **PÓLO ATIVO ASSUMIDO POR ENTE PÚBLICO** - POSSIBILIDADE - SÚMULA 7/STJ.

1. Qualquer cidadão está legitimado para propor Ação Popular, nos termos e para os fins do art. 1º da Lei 4.717/65.2. A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente (art. 6º, § 3º da Lei 4.717/65).3. Filio-me à corrente que defende a tese da retratabilidade da posição da pessoa jurídica na Ação Popular, quando esta, tendo atuado no feito no pólo passivo, se convence da ilegalidade e lesividade do ato de seu preposto, lembrando, inclusive, que o ente pode promover a execução da sentença condenatória (art. 17).4. Tendo sido homologado (indevidamente) o pedido de desistência da ação pelo autor popular, cumpridas os preceitos do art. 9º da Lei 4.717/65, não tendo assumido a demanda o Ministério Público ou outro popular, **inexiste óbice em que o ente público assumo o pólo passivo da demanda, em nome do interesse público. Interpretação sistemática da Lei 4.717/65.**5. Manutenção do decisum que aplicou a Súmula 7/STJ, diante da necessidade de reavaliação do contexto fático-probatório.6. Agravo regimental improvido.³²

Sobre o assunto, merece destaque o esclarecimento de Elpídio Donizetti:

³¹ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 945.238 - SP. Relator: Herman Benjamin. Data de Julgamento: 09/12/2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 19/10/2017.

³² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 439.854 - MS. Relatora: Eliana Calmon. Data de Julgamento: 08/04/2003. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 19/10/2017.

[...] a propositura da Ação Popular contra a pessoa jurídica cujo patrimônio público foi atingido pelo ato lesivo ocorre em função da possibilidade de eventual condenação à adoção de medidas administrativas. Destarte, ainda que a Ação Popular venha a proporcionar benefícios à pessoa jurídica, justifica-se sua inclusão no polo passivo da demanda; de outro lado, como as entidades incumbidas da gestão de recursos públicos têm a incumbência de proteger tal patrimônio, salutar é a faculdade de tais entidades não resistirem à pretensão formulada na Ação Popular ou mesmo decidirem atuar ao lado do autor.³³

No que tange a intervenção de terceiro, apesar de não estar previsto na LAP, por aplicação subsidiária do CPC, é possível que um sujeito estranho ao processo intervenha nele.³⁴ Assim, o terceiro que, não sendo beneficiário direto do ato, possa ter a sua esfera jurídica alcançada de alguma forma, com a condenação do réu, pode intervir como assistente do polo passivo.

Em relação à natureza jurídica dessa ação, diz-se que ela é desconstitutiva condenatória, tendo assim, dupla natureza jurídica,³⁵ pois visa desconstituir os efeitos jurídicos de um ato.

Sobre tal ato, ocorre divergência doutrinária sobre a necessidade de cumulação do requisito da lesividade e o da ilegalidade dele, para cabimento dessa ação. Conforme Ruy Armando Gessinger, “o conceito de lesividade, contém o de ilegalidade.”³⁶ Importante destacar o esclarecimento de Vitta sobre tais pressupostos:

³³ DONIZETTI, Elpidio. **Ações Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 246.

³⁴ Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la. (BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

³⁵ Art. 11. A sentença que, julgando procedente a Ação Popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

³⁶ GESSINGER, Ruy Armando. **Da Ação Popular constitucional**. Porto Alegre: Metrópole, 1985. p. 45.

Segundo Péricles Prade, a Ação Popular tem condições específicas, sem as quais ocorre a impossibilidade jurídica do pedido. A doutrina não é uniforme quanto a tais condições, em face da discrepância existente no tocante aos requisitos da lesividade e ilegalidade. De acordo com o referido autor, ela assim se divide:

- a) há os que sustentam a absoluta necessidade da conjugação lesividade-legalidade como condição necessária para a Ação Popular, entre os quais Paulo Barbosa de Campos Filho, Seabra Fagundes, José Frederico Marques, José Afonso da Silva, Hely Lopes Meirelles, Pinto Ferreira e Alfredo Buzaid;
- b) de outro lado, Themístocles Brandão Cavalcanti, Alcino Pinto Falcão e R. A. Amaral Vieira entendem ser suficiente a lesividade;
- c) alguns doutrinadores são explícitos no sentido de a lesividade conter a ilegalidade: Celso Bastos, apesar de falar que a ilegalidade deve ser demonstrada juntamente com a lesividade, diz que esta pressupõe aquela. Michel Temer alude à presença, sempre, da ilegalidade, pois a lesividade a traz contida em si; afirma a inexistência de ato lesivo que o seja contemporaneamente legal.

Com relação à Ação Popular Ambiental, há desnecessidade da ilegalidade, basta a lesividade, independente de o ato ser ilegal ou não. Conforme acentuamos, a proteção ao Meio Ambiente caracteriza-se pela sua universalidade, verdadeiro direito difuso, erigido ao patamar constitucional como princípio expresso no sistema, por intermédio de proposição geral enunciativa do art. 225 da Constituição de 1988. Devemos excepcionar, contudo, a omissão do agente público, na medida em que a culpa ou o dolo devem estar presentes, embora admitamos a inversão do ônus da prova. [...] (grifo nosso) ³⁷

Milaré aduz sobre tais requisitos no que se refere à Ação Popular Ambiental:

O binômio ilegalidade-lesividade, exigível para a propositura da Ação Popular de cunho simplesmente patrimonial, não se afeiçoa à demanda popular destinada à proteção do ambiente, para a

³⁷ VITTA, Garcia Heraldo. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 53 e 54.

qual tão-só a **lesividade** é suficiente à provocação da tutela jurisdicional.

A licitude da atividade não exclui a responsabilidade decorrente do dano ambiental. Assim, ao poluidor, ao qual se imputa fato lesivo ao Meio Ambiente, não cabe invocar a licitude da atividade ensejada por atos normativos ou autorizativos do Poder Público, na linha do que prescreve o art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981, integralmente recepcionada pelo vigente sistema constitucional. De fato, tanto o art. 5º, LXXIII, quanto o art. 225, § 3º, da Lei Fundamental fazem referência apenas ao requisito da **lesividade**, sufragando, na matéria, a tese da responsabilidade objetiva, ante o alarmante quadro de degradação a que se assiste não só no Brasil, mas em todo mundo. (grifo do autor) ³⁸

No mesmo sentido, é o entendimento de Wedy:

É de se entender que **a lesão ao Meio Ambiente por si só é inconstitucional**, pois fere o art. 225 da Constituição Federal. **Não há necessidade de comprovação desse binômio para a procedência da demanda**, porque a lesividade ao Meio Ambiente, para além de ato ilegal em sentido lato, é ato inconstitucional que viola o núcleo essencial do direito fundamental ao Meio Ambiente equilibrado.³⁹

Perrini entende que o ato por ser lesivo, já é ilegal, vejamos:

Se um ato traz lesão ao patrimônio público, pressupõe-se a sua ilegalidade posto que a Administração Pública jamais estará autorizada a praticar atos prejudiciais àquilo que deve tutelar. Destarte, a lesividade traz em si a ilegalidade, não sendo possível um ato lesivo com respaldo legal.⁴⁰

³⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 1079 e 1080.

³⁹ WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. A Ação Popular Ambiental. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**. Vol. 1. nº 1, outubro de 2014. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2014, p. 322 e 323.

⁴⁰ PERRINI, Raquel Fernandes. Ação Popular como instrumento de defesa ambiental. São Paulo: **Revista dos Tribunais**: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995. p. 193.

Por este motivo, realizou-se uma pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, para sabermos como o Tribunal julga essa questão, da qual destacamos uma decisão:

Ementa: APELAÇÕES CIVIS. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA IMPLANTAR DISTRITO INDUSTRIAL. VENDA DE FRAÇÃO A EMPRESA LINDEIRA SEM LICITAÇÃO. BINÔNIMO ILEGALIDADE-LESIVIDADE. 1. AÇÃO POPULAR A PARTIR DA CF-88 Subsiste, para fins de Ação Popular, após a CF-88, em relação ao ato lesivo patrimônio público, o binômio ilegalidade-lesividade, salvo em relação às hipóteses por ela criadas: atos lesivos "à moralidade administrativa, ao Meio Ambiente e ao patrimônio histórico e cultural", para as quais basta a lesividade. Relativamente a essas hipóteses, o ato pode cumular a pecha de ilegal, mas não necessariamente. [...] (Lei 8.666/93, art. 17, § 3º). 3. DISPOSITIVO Apelações providas. (grifo nosso) ⁴¹

Pelo que se depreende, o entendimento é de que o binômio ilegalidade-lesividade é exigido apenas no que tange ao patrimônio público. No que se refere ao Meio Ambiente, apenas a lesividade do ato basta para ensejar a Ação Popular.

Da mesma forma, foi pesquisado no site do Tribunal Federal da 4ª Região, utilizando-se os termos “Ação Popular Ambiental e lesividade” e nenhuma decisão foi encontrada. Foi utilizado então, o seguinte termo de pesquisa: “Ação Popular e dano ambiental” da qual se obteve 32 resultados, dos quais destacamos um:

EMENTA: AÇÃO POPULAR. EXTRAÇÃO DE MINÉRIOS. AUTORIZAÇÃO. DANO AMBIENTAL NÃO COMPROVADO. SENTENÇA IMPROCEDENTE. O autor popular não logrou êxito em demonstrar a ilicitude nas condutas dos réus tendo em vista a inexistência de comprovação da ilegalidade da licença concedida

⁴¹ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Primeira Câmara Cível. Apelação Cível Nº 70069626125. Relator: Irineu Mariani. Data de Julgamento: 10/05/2017. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>> Acesso em: 10/09/2017.

e, assim, o comportamento lesivo ao Meio Ambiente já que a extração foi devidamente autorizada pelo órgão ambiental.⁴²

Pelo que podemos perceber, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, é no sentido de considerar ambos os requisitos, o da ilegalidade e o da lesividade, não entendendo que haja lesão se o ato estiver munido de legalidade. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu da mesma forma que o Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul. No julgado abaixo podemos notar que, independentemente do licenciamento, o que torna o ato legal, restou lesão ao dano ambiente, o que bastou para que o degradador fosse condenado. Vejamos:

AÇÃO POPULAR - DANO AMBIENTAL DECORRENTE DA PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - ADUZIDA AUTORIZAÇÃO E LICENÇA POR PARTE DA CETESB PARA FUNCIONAMENTO POSTERIOR AOS DANOS SUPOSTAMENTE COMETIDOS INADMISSIBILIDADE - EM QUE PESE O LICENCIAMENTO, NÃO RESTOU CABALMENTE COMPROVADO NOS AUTOS, SOBRETUDO POR PROVA PERICIAL, A INOCORRÊNCIA DE DANOS OU RISCO AO MEIO AMBIENTE - APELO DESPROVIDO AÇÃO POPULAR - DANO AMBIENTAL DECORRENTE DA PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL, SOBRETUDO ANTE A AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À DISPENSA DE RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL PELA QUANTIDADE DE CARVÃO PRODUZIDA. (grifo nosso).⁴³

⁴² BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Apelação/Reexame Necessário nº 2005.70.08.001311-9 - PR. Terceira Turma. Relatora Maria Lúcia Luz Leiria. Data de Julgamento: 23/02/2010. Disponível em: <www.trf4.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

⁴³ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Apelação nº 46972220028260543-SP 0004697-22.2002.8.26.0543 Relator: Renato Nalini. Órgão Julgador Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Data do julgamento: 03/02/2011 Disponível em: <www.tjsp.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

Como se observa na decisão, o Relator também cita os princípios da precaução e da prevenção. A respeito disso, Teori Zawascki faz uma ressalva a respeito da interpretação da necessidade de configuração de lesão ao bem jurídico protegido, no sentido de que a Ação Popular também serve como instrumento de prevenção, não devendo o requisito da lesividade ser confundido com a efetiva ocorrência da lesão. Assim, configurando o risco, tal ação pode ser usada como tutela preventiva. Aliás, em alguns casos a única maneira de preservar, é prevenir. Ressalta-se aqui, que a Ação Popular não visa somente a desconstituir um ato lesivo, mas também a recomposição do estado anterior da coisa, por isso, a ressalva do autor.⁴⁴

Apesar de encontrarmos decisão de 2010 que requer ambos os requisitos, Wedy, em 2003, em um artigo publicado na Revista da AJUFERGS, relatou que o Supremo Tribunal Federal (STF), “tem entendido em vários casos que a lesividade do ato está implícita no próprio conceito de ilegalidade.”⁴⁵ Isso demonstra que tal questão ainda não tem o entendimento pacífico dos Tribunais em dispensar um dos requisitos exigidos pela LAP.

A prescrição da Ação Popular é de cinco anos, mas para questões relativas ao Meio Ambiente, a pretensão é imprescritível, visto que o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental que desfruta dos atributos da irrenunciabilidade, da inalienabilidade e da imprescritibilidade. Ademais, os danos se perpetuam, prejudicando não só a presente geração, mas também as futuras, não podendo incidir a prescrição, caso esse em que deixaria tais gerações desamparadas.⁴⁶

⁴⁴ ZAVASCKI, Teoria Albino. **Processo Coletivo**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. p. 99.

⁴⁵ WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Ação Popular. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: AJUFERGS, 2003. p. 90.

⁴⁶ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 114 e 115.

Diferentemente de outras ações constitucionais, como o mandado de segurança, de injunção e o habeas data, são aplicadas na Ação Popular, as regras gerais de competência, sendo essa determinada pela origem do ato a ser anulado. Não se aplica nessa ação o foro privilegiado de determinadas autoridades. Dessa forma, se o ato adveio de uma autoridade ligada à União, a competência será da justiça federal, e nos demais casos, da justiça estadual. No que tange à proteção ambiental, sabemos que um ato praticado pela União, pode afetar todos brasileiros, sendo pertinente que qualquer cidadão, possa contestar. Sobre o assunto, importante o esclarecimento de Gessinger sobre a competência da Ação Popular em que a União seja ré:

[...] o foro competente para Ação Popular em que deva ser citada a União, ou entidade a ela referida, é aquele que o autor escolher entre: a) da Capital do Estado ou Território em que o Autor tiver domicílio; b) da Capital do Estado ou Território em que houver ocorrido o ato ou fato; c) Distrito Federal.

Percebemos assim que houve acertadamente um cuidado do legislador ao facilitar o acesso à justiça do cidadão. Ademais, conforme observação feita por Donizetti, a competência se dá também pela finalidade da ação. O STF decidiu dessa forma em relação a uma Ação Popular que visava anular uma votação eleitoral, remetendo a demanda para a Justiça Eleitoral.⁴⁷

Sobre a prevenção⁴⁸, cumpre destacar o artigo 59 do CPC, *in verbis*: “O registro ou a distribuição da petição inicial torna preventivo o juízo.” Dessa forma, havendo ações contra as mesmas partes e sob o mesmo fundamento, tendo vários juízes

⁴⁷ DONIZETTI, Elpidio. **Ações Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 247.

⁴⁸ “As regras de prevenção devem ser observadas quando há necessidade de fixação de competência de um entre vários juízos, todos igualmente competentes para determinada causa. Há casos em que, obedecidos todos os critérios previstos em lei, chega-se a mais de um juízo, com competência para o julgamento da causa, sendo preciso fixá-la em apenas um.” (GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Novo curso de direito processual civil: teoria geral e processo de conhecimento** - 1ª parte. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 95).

competentes para julgar a demanda, o que prosseguirá com a causa será aquele que houver realizado o registro ou a distribuição da inicial primeiro. Tal previsão existe para evitar que diversas ações idênticas sejam julgadas por juízes diferentes, evitando-se assim, decisões contrárias.

Em relação à sentença na Ação Popular, para uma melhor compreensão, será feita a análise em separado daquela que extingue o processo sem resolução do mérito (terminativa) e a que extingue o processo com a resolução do mérito (definitiva). Cabe ressaltar que pode se requerer a antecipação dos efeitos da tutela, prevista no Livro V do NCPC, por força do artigo 22⁴⁹ da LAP, o que no direito ambiental, faz valer os princípios da precaução e da prevenção.

Conforme a LAP, a sentença será terminativa no caso dos artigos 9⁵⁰ e 19⁵¹, tais dispositivos se referem aos casos em que ocorrer a “absolvição da instância”, a desistência do autor e a “carência da ação”. O termo “absolvição da instância” ainda consta na LAP, mas foi abolido pelo CPC de 1973, hoje os casos de absolvição de instância se encaixam nos incisos II e III do artigo 485⁵² do Novo Código de Processo Civil (NCPC), que se referem ao

⁴⁹ Art. 22. 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. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵⁰ 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. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵¹ Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵² Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] II - o processo ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes; III - por não promover os atos e as diligências que lhe incumbir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias; [...].(BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de

abandono do processo. Conforme estabelecido no artigo 9º, nos casos de desistência ou abandono, o artigo 7º, II⁵³ da LAP prevê que qualquer cidadão ou até mesmo o MP podem prosseguir com a ação, mas caso não prossigam, haverá extinção do processo, pois se trata de uma faculdade e não de uma obrigatoriedade.⁵⁴ A “carência da ação”, refere-se ao extinto instituto das condições da ação, cujos requisitos eram: legitimidade, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido. Tais requisitos permanecem, entretanto a mudança que ocorreu, através do NCPC, é que a possibilidade jurídica do pedido passou a ser analisada no mérito, conforme leitura do artigo 487⁵⁵. Dessa forma, somente a legitimidade e o interesse de agir podem ser analisadas no juízo de admissibilidade, conforme dispõe os artigos 17⁵⁶ e 330⁵⁷.

Nesses casos em que juiz não apreciar o mérito da causa e julgar a ação improcedente, a sentença se sujeita ao duplo grau de jurisdição, sendo analisada pelo Tribunal *ad quem*, conforme

16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵³ Art. 7º, II - Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixado na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 3ª ed. rev. atual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998. p. 200 e 201.

⁵⁵ Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção; [...] (BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵⁶ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade. (BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵⁷ Art. 330. A petição inicial será indeferida quando: [...] II - a parte for manifestamente ilegítima; III - o autor carecer de interesse processual; [...] (BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

estabelece o artigo 19⁵⁸ da LAP, tendo em vista a predominância do interesse público.⁵⁹

A sentença terá eficácia *erga omnes* por tutelar interesse difuso, exceto no caso da sentença extinguir o processo por deficiência de prova. Não recai sobre essa decisão a coisa julgada material, podendo qualquer cidadão, inclusive o mesmo, ajuizar a mesma demanda, apresentando novas provas. Aplica-se aqui, o princípio que rege a coisa julgada *secundum eventum litis*, que é aquela em que seus efeitos irão depender do resultado do processo. Tal questão está prevista no artigo 18⁶⁰ da LAP, caso em que o legislador se preocupou com a possibilidade de conluio entre autor e réu, permitindo assim, nova proposição da demanda, fazendo apenas coisa julgada formal.⁶¹

A sentença que julgar o mérito procedente, além de declarar a nulidade do ato, condenará (solidariamente) os responsáveis e os beneficiários à reparação dos danos (caso tenha ocorrido lesão), conforme estabelece o artigo 11⁶² da LAP. Cabe salientar que a desconstituição é automática, mas a condenação depende da execução para se efetivar. Insta salientar o MP deverá promover a

⁵⁸ Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁵⁹ VITTA, Garcia Herald. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 53 e 68.

⁶⁰ 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. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

⁶¹ ZAVASCKI, Teoria Albino. **Processo Coletivo**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 105.

⁶² Art. 11. A sentença que, julgando procedente a Ação Popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa. (BRASIL. **Lei da Ação Popular**. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017).

execução da sentença, sob pena de falta grave, conforme estabelece o artigo 16 da LAP, *in verbis*:

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.

Assim, os réus serão obrigados a recompor o bem lesado e se isso não for possível, o cumprimento da obrigação se dará através do ressarcimento pecuniário. Em questões envolvendo o Meio Ambiente, caso não seja possível a recuperação do bem ambiental degradado, será aplicada a regra do artigo 13 da Lei nº 7.347/85.⁶³

Importante se atentar ao que dispõe o artigo 15 da LAP, *in verbis*:

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, "ex-officio", determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Conforme se observa, a Ação Popular pode desencadear sanção na esfera civil, penal e administrativa. Mancuso aduz que isso não afronta a finalidade da Ação Popular, não se tratando de julgamento *ultra petita*, pois tal ação visa proteger interesse da sociedade, inibindo assim, a prática de condutas lesivas a ela.⁶⁴

⁶³ LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 168 e 169.

⁶⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 3ª ed. rev. atual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998. p. 212.

Salienta-se que o MP deve de ofício promover a responsabilidade penal do infrator.⁶⁵

No que tange à sentença que julga o mérito improcedente, como já mencionado, ela será submetida ao Tribunal *ad quem*, a fim de garantir que a demanda seja minuciosamente analisada por tratar de interesse de grande relevância social. A respeito dela, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino nos ensinam:

[...] Cabe destacar que a sentença que julga improcedente a Ação Popular está sujeita ao duplo grau de jurisdição, vale dizer, a decisão do magistrado que declara a improcedência da Ação Popular será reexaminada pelo tribunal competente. Trata-se, como se vê, de um reforço garantidor do controle dos atos alegadamente lesivos à coisa pública. Com efeito, não basta o magistrado de primeiro grau afirmar que o ato não foi lesivo; é obrigatório que um tribunal reexamine a questão e confirme que, realmente, não cabe a anulação do ato impugnado.⁶⁶

Como mencionado anteriormente, o autor popular não está sujeito ao pagamento de honorários sucumbenciais quando a demanda for julgada improcedente. Assim, evita-se que os cidadãos sintam-se desestimulados a propor a demanda, por receio de ter esse ônus no caso de improcedência.⁶⁷

Em que pese haver essa preocupação em não desestimular os cidadãos a ajuizar a Ação Popular, que é considerada um instrumento de participação política, algumas exigências da lei, fazem justamente o contrário. Isso porque a Ação Popular foi criada com o objetivo de o cidadão poder contestar atos do Poder Público, entretanto, ao abrigar novos direitos, como o direito ao Meio Ambiente equilibrado,

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. **Ação Popular constitucional**: doutrina e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 201.

⁶⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**, 7ª ed. São Paulo: Método, 2011. p. 242.

⁶⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 3ª ed. rev. atual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998. p. 217.

surgiram indagações na utilização de tal instrumento, devido à complexidade do interesse a ser tutelado. Como visto, a Ação Popular exige alguns requisitos, que na sua origem, faziam sentido, porém, a Lei não se adaptou às peculiaridades do Direito Ambiental. Por esse motivo, diante dos problemas que são apresentados ao Judiciário, coube à doutrina interpretar o uso da Ação Popular à tutela ambiental, que em grande parte, entende que deve haver prevalência da Lei Fundamental, não devendo ser restringido o acesso à justiça e sim, alargado. No próximo tópico iremos analisar detalhadamente esses aspectos.

Cabe nesse momento comparar a Ação Popular com a Ação Civil Pública, sendo esse, considerado o melhor instrumento de defesa ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.⁶⁸ Essas duas ações tem muitos pontos em comum. Atentaremos-nos para as principais diferenças: o objeto da ACP é a reparação do dano em obrigação de fazer ou não fazer, porém, também pode ter caráter preventivo⁶⁹, podendo ser legitimado passivo qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.⁷⁰ Por sua vez, a legitimidade ativa é reservada a determinados órgãos, quais sejam: o Ministério Público (MP), a Defensoria Pública (DP), a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista ou associação, essa última, desde que preenchidos os requisitos das alíneas “a” e “b” do artigo 5º da LACP. Os interesses tuteláveis podem ser quaisquer interesses difusos ou coletivos.⁷¹ Ademais, podem ser propostas uma AP e

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 346.

⁶⁹ PERRINI, Raquel Fernandes. Ação Popular como instrumento de defesa ambiental. São Paulo: **Revista dos Tribunais**: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995. p. 189.

⁷⁰ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 710.

⁷¹ PERRINI, Raquel Fernandes. Ação Popular como instrumento de defesa ambiental. São Paulo: **Revista dos Tribunais**: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995. p. 190.

uma ACP sobre a mesma questão, tendo em vista a diferença do objeto das duas ações.⁷² Cabe salientar que a pretensão não é esgotar o tema, e sim traçar alguns aspectos relevantes que distinguem uma ação da outra, visto que há muita comparação entre elas e inclusive, decisões que julgam improcedente a AP com o argumento de que o meio adequado seria a ACP.

Pela análise, podemos perceber duas questões relevantes: para propor a ACP não se necessita atacar um ato do Poder Público e logo, pode-se intentar ação contra particular sem correlação com ele. Não obstante haver esse instrumento faz-se necessário que a AP abranja tais questões, pois ela pode ser proposta por qualquer cidadão, já a ACP depende de terceiros para ser intentada, o que dificulta a propositura da ação. Além disso, no que se refere ao Meio Ambiente, deve haver mecanismos mais abrangentes e eficazes, de fácil acesso ao cidadão. Tal direito não deve ser limitado, pois é a base de todos os outros.

Realizada a exposição dos aspectos gerais da Ação Popular, enfatizando os pontos dela sendo utilizada como instrumento de defesa do Meio Ambiente, torna-se pertinente destacar um caso recente de grande repercussão em que essa ação foi utilizada. Salienta-se que não adentraremos no mérito da questão, traremos para o texto somente as questões oportunas ao objeto central da obra, que é a Ação Popular Ambiental.

4.1.1 Das Ações Populares ajuizadas com o objetivo de revogar o Decreto que extinguiu a Renca

No dia 22 de agosto do presente ano, o Presidente da República, Michel Temer, através do Decreto nº 9.142, de 22 de

⁷² Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da Ação Popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; [...] (BRASIL. **Lei nº 7.347** de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm> Acesso em: 21/10/2017)

agosto de 2017⁷³, extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e seus associados (RENCA), constituída pelo Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, localizada nos Estados do Pará e do Amapá.⁷⁴ Tal ato foi severamente criticado no Brasil e no mundo, inclusive o ator Leonardo DiCaprio e a modelo Gisele Bündchen manifestaram o seu repúdio.⁷⁵ As principais indagações se voltaram ao meio utilizado pelo Governo ao extinguir a reserva, que foi por Decreto, contrariando o que dispõe o artigo 225, §1º III da CF/88⁷⁶, que permite tal fato, mas através de lei; e também, por não ter sido estabelecida nenhuma regra voltada para a proteção do Meio Ambiente. Esse ato foi atacado por três Ações Populares e todas elas foram julgadas procedentes. Uma foi proposta na Seção Judiciária do Distrito Federal⁷⁷, outra na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul⁷⁸ e outra na Seção Judiciária do Estado do Amapá⁷⁹.

⁷³ **Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9142.htm> Acesso em: 21/10/2017.

⁷⁴ Sobre o assunto ver: JIMÉNEZ, Carla. **Jornal El País**: Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia. Publicado em: 26/09/2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008_097256.html> Acesso em: 21/10/2017.

⁷⁵ Sobre o assunto ver: ANÔNIMO. **Jornal Nacional**: Artistas e ambientalistas criticam decreto que extinguiu reserva. Publicado em: 26/08/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/08/artistas-e-ambientalistas-criticam-decreto-que-extinguiu-reserva.html>> Acesso em: 21/10/2017.

⁷⁶ Art. 225, § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, **sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (grifo nosso). (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 21/10/2017)

⁷⁷ BRASIL. **21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal**. Ação Popular nº 1010839-91.2017.4.01.3400-DF. Juiz Federal: Rolando Valcir Spanholo. Data de Julgamento: 29/08/2017. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>> Acesso em: 06/10/2017.

⁷⁸ BRASIL. **9ª Vara Federal de Porto Alegre - Seção Judiciária do Rio Grande do Sul**. Ação Popular nº 5044887-79.2017.4.04.7100-RS. Juíza Federal Substituta: Ana Inés Algorta Latorre. Data de Julgamento: 30/08/2017. Disponível em: <<https://www2.jfrs.jus.br/>> Acesso em: 06/10/2017.

Nesse ínterim, o Decreto em questão foi revogado pelo Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017⁸⁰, que também pretendeu extinguir a RENCA, porém regulamentar a exploração mineral na área, que por sua vez, também foi revogado, agora pelo Decreto nº 9.159, de 25 de setembro de 2017⁸¹, o qual se encontra em vigor.

Cabe destacar algumas questões interessantes sobre esse caso: quando do julgamento das ações, o Decreto já havia sido revogado, ainda assim, os juízes acolheram os pedidos com o argumento de que o pedido deve ser interpretado no conjunto de sua postulação, e que o fundamento dele, ainda persistia, que era a presença dos riscos do Poder Público deliberar novamente sobre a questão. Importante destacar trecho da decisão da Vara de Porto Alegre nesse sentido:

Interpretação do pedido. O requerimento de liminar do autor é de suspensão do Dec. 9.142/2017. Este Juízo teve acesso à informação de que o Dec. 9.142/2017 fora revogado.

É incabível a compreensão de que configurada perda de objeto para o pleito da inicial. O CPC2015 é claro quanto ao dever de o Juízo interpretar o pedido no conjunto de sua postulação, nos termos de seu § 2º do art. 322:

Art. 322. O pedido deve ser certo.

[...]

§ 2º. A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

O que o autor pretende é, por evidente, a proteção do Meio Ambiente natural, assim como das comunidades indígenas que vêm a ser, em tese, prejudicadas pela exploração mineral da região. Com ciência de tal aspecto, é preciso que a tutela inibitória de atos

⁷⁹ BRASIL. 1ª Vara Federal de Macapá - Seção Judiciária do Amapá. Ação Popular nº 1000585-86.2017.4.01.3100-AP. Juiz Federal: Anselmo Gonçalves. Data de Julgamento: 05/09/2017. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>> Acesso em: 06/10/2017.

⁸⁰ Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9147.htm> Acesso em: 21/10/2017.

⁸¹ Decreto nº 9.159, de 25 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9159.htm#art1> Acesso em: 21/10/2017.

possivelmente ilícitos do Poder Público, alinhando-se à clara intenção do pedido, impeça o cometimento de novos atos tendentes à mesma medida de permitir a exploração mineral na RENCA.⁸²

No Estado do Amapá, além da Ação Popular, foi proposta também uma Ação Civil Pública⁸³, com a mesma finalidade. Foi o mesmo juiz que julgou ambas as ações, determinando que a população indígena afetada fosse ouvida⁸⁴, assim como a Vara de Porto Alegre determinou a inclusão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) como interessados no processo.

Como exposto anteriormente, a Ação Civil Pública pode ser intentada sem prejuízo da Ação Popular, considerando os objetos distintos. Entretanto, a AP e a ACP ajuizadas no Amapá, tinham o mesmo objeto, entendendo-se haver litispendência.⁸⁵ Sobre o assunto, Vitta explica:

Na verdade, o Ministério Público, ao propor a ação civil pública para a proteção dos valores do art. 5º, LXXIII, da Constituição (que cuida da Ação Popular), não difere do cidadão que propõe

⁸² BRASIL. **9ª Vara Federal de Porto Alegre - Seção Judiciária do Rio Grande do Sul**. Ação Popular nº 5044887-79.2017.4.04.7100-RS. Juíza Federal Substituta: Ana Inés Algorta Latorre. Data de Julgamento: 30/08/2017. Disponível em: <<https://www2.jfrs.jus.br/>> Acesso em: 06/10/2017.

⁸³ BRASIL. **1ª Vara Federal Cível de Macapá - Seção Judiciária do Amapá**. Ação Civil Pública nº 1000584-04.2017.4.01.3100 - AP. Juiz Federal: Anselmo Gonçalves da Silva. Data de Julgamento: 05/09/2017. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>> Acesso em: 06/10/2017.

⁸⁴ Sobre o assunto ver: PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ. **Ministério Público Federal**: A pedido do MPF/AP, Justiça Federal suspende efeitos do decreto de extinção da Renca. Publicado em: 06/09/2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/a-pedido-do-mpf-ap-justica-federal-suspende-efeitos-do-decreto-de-extincao-da-renca>> Acesso em: 30/08/2017.

⁸⁵ Art. 337, § 1º. Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada. [...] § 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso. (BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

Ação Popular, porquanto a causa de pedir é a mesma e o autor também. Isso porque, como cediço, o cidadão atua como **substituto processual** do povo, titular exclusivo, assim como o Ministério Público, na ação civil pública, da mesma forma, substitui a sociedade perante o Poder Judiciário. Logo, tanto o Ministério Público quanto o cidadão exercem a substituição processual do povo. O substituído (povo) está em juízo, pelo portador de interesses, legitimado pela Constituição e pela lei. Temos assim, identidade de autor e causa de pedir.

O fato de a parte passiva das ações não ser idêntica, em face das exigências amplas da legitimação passiva descritas no art. 6º da Lei da Ação Popular, que não ocorrem na ação civil pública, não inibe os efeitos processuais: se há parcial coincidência de parte passiva, a solução será dada na análise do pedido e da causa de pedir.[...]

A litispendência entre a ação civil pública e a Ação Popular é perfeitamente admissível. [...] Se existir identidade de causa de pedir e pedido entre as ações coletivas, haverá litispendência.⁸⁶

Por essa razão, houve a reunião dos dois processos para a decisão de mérito conjunta, em que pese a Ação Popular pudesse ter sido extinta sem a resolução do mérito conforme prevê o artigo 485, V⁸⁷ do CPC.

Ademais, entende-se ter havido a litispendência das Ações Populares, devendo apenas uma ter sido acolhida, conforme a prevenção, e as demais extintas sem resolução de mérito. Sobre isso, importante destacar trecho da decisão do Juiz da Vara de Macapá:

Primeiro que tudo cumpre afastar a alegação dos demandados de existência de prevenção do Juízo da 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal para o processamento e julgamento do presente feito, pois a Ação Popular que ali tramita (Processo nº 1010839-91.2017.4.01.3400) foi distribuída no dia 28/8/2017, às

⁸⁶ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 62, 63 e 64.

⁸⁷ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] V - reconhecer a existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada; (BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017).

15h45, e a presente ação civil pública às 11h24 do mesmo dia. Ou seja, como é a precedência da distribuição que determina a prevenção (art. 59 do CPC), tem-se que é este Juízo que se encontra prevento para o julgamento das demandas que tenham por objeto a declaração de nulidade dos decretos presidenciais que extinguíram a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca

O juiz da Vara do Distrito Federal não menciona sobre haver outro juízo prevento, e reconhece a competência do seu juízo para julgar a demanda. Por outro lado, a juíza da Vara de Porto Alegre menciona haver outro processo, porém, por estar em sigilo, sem conseguir ter acesso ao conteúdo dele, entende por bem, julgar a ação proposta, como podemos observar em trecho da decisão:

Ação ajuizada pelo MPF/AP. Este Juízo teve acesso à informação de que o Ministério Público Federal ajuizou, no Amapá, ação para suspender o Dec. 9.142/2017. É o que se colhe do conteúdo do link <http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/mpf-ap-quer-suspensao-dos-efeitos-do-decreto-de-extincao-da-renca>.

É prudente dar vista ao MPF com urgência, para sua manifestação.

Sigilo. A petição inicial encontra-se com segredo de justiça, o que é incompatível, inclusive, com a própria natureza da demanda.

A Secretaria deve promover a alteração da condição do doc. INIC1 do ev. 1 para "sem sigilo".

De qualquer forma, o ajuizamento dessas ações mostra a importância do tema, bem como a demonstração que a população está atenta e tem meios de inibir condutas prejudiciais ao Meio Ambiente. Além disso, interessante observar que foi ajuizada ação na Comarca de Porto Alegre, sendo atendido o objetivo da LAP quando determina que em questões que envolvam a União, a ação pode ser ajuizada no domicílio do autor, para facilitar o acesso à justiça.

Como visto anteriormente, a Ação Popular não pode atacar lei em tese, sobre isso, importante colacionar trecho da petição inicial proposta na Vara de Macapá:

Oportuno que se registre que, embora a jurisprudência da Suprema Corte seja pacífica no sentido de que é **‘incabível a Ação Popular contra lei em tese’, mesma sorte não assiste ao controle de leis de efeitos concretos e, menos ainda, de atos administrativos infralegais (como no presente caso) [...]** (grifo do autor)

O objeto dessa ação era invalidar um ato administrativo, qual seja, o Decreto Regulamentar. Tal Decreto⁸⁸ é considerado um ato administrativo, sendo uma lei de efeito concreto, se diferindo de lei abstrata, e por este motivo, pode ser objeto da Ação Popular. Cabe trazer a explicação de Meirelles sobre o assunto:

Atos **administrativos normativos** são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrativos. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os **decretos regulamentares** e os **regimentos**, bem como as **resoluções, deliberações e portarias** de conteúdo geral.⁸⁹

Outra questão interessante que podemos observar nesse caso é a tutela preventiva da AP, em atenção aos princípios da precaução e da prevenção do Direito Ambiental.

Assim, demonstrados os aspectos gerais da Ação Popular, encerra-se este tópico, passando-se à análise de algumas particularidades dessa ação coletiva que a tornam pouco utilizada e de como a doutrina enfrenta tais questões, a fim de facilitar o acesso do cidadão à justiça na defesa do Meio Ambiente.

⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.179.

⁸⁹ MEIRELLES, op cit., p. 178.

4.2 Das problemáticas da Ação Popular e das possibilidades de solução

Neste tópico iremos analisar os aspectos da LAP que tornam a Ação Popular pouco utilizada, bem como as possíveis soluções para o caso. Será analisada a possibilidade do autor popular ser assistido pela Defensoria Pública; a do ajuizamento da ação ter como fundamento uma omissão do Poder Público; bem como a possibilidade de um particular (sem subvencionamento do Estado) configurar o polo passivo da demanda. Observa-se que a pretensão da obra não é esgotar o tema, devido a sua complexidade, é tão somente apresentar alguns entraves apontados pela doutrina e as possibilidades de solução.

4.2.1 Da possibilidade do Autor Popular ser assistido pela Defensoria Pública

Como analisado no tópico anterior, o autor popular está desincumbido de pagar as custas do processo, bem como os honorários sucumbenciais, tais desonerações são sem dúvida, de incentivo à proposição da demanda. Entretanto, o cidadão terá de arcar com os custos do advogado para ajuizar a ação, o que de certa forma, desestimula a propositura dela. Esse desencorajamento ocorre porque apesar do cidadão querer tutelar interesse de grande relevância, como o Meio Ambiente, deverá arcar com o ônus dos honorários sozinho, não sendo interessante pra ele, o que pode fazer com que ele tente realizar uma denúncia ao Ministério Público ou então desista da questão. Nas palavras de Leme Machado, “A única dificuldade para a ação ser totalmente popular é que o cidadão ou cidadãos precisam contratar advogado para apresentar a petição inicial.”⁹⁰ No mesmo sentido aduz Milaré,

⁹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22^a ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 427.

A necessidade ainda existente de se contratar advogado para seu ajuizamento poderá constituir óbice ao efetivo acesso do cidadão ao Judiciário na defesa de um patrimônio que a todos pertence.⁹¹

Além disso, esse instrumento não é muito conhecido pela população, sendo que os que têm conhecimento, na grande parte, têm uma situação econômica favorável, o que a *princípio*, inviabiliza o uso da Defensoria Pública, que serve para dar assistência judiciária aos necessitados. Nesse sentido, cabe a análise do que se entende por “necessitado”, pois se for possível enquadrar o autor popular dentro desse conceito, ele poderia ser assistido pela DP e assim, não precisaria arcar com as custas com advogado, o que seria uma solução para o problema.

Cumprе destacar as diferenças de alguns termos que podem causar confusão: a justiça gratuita, a assistência judiciária e a assistência jurídica. A primeira se refere da dispensa do pagamento das custas judiciais, a segunda ao serviço de representação em juízo e a terceira, engloba a assistência judiciária e também serviços gratuitos de consultoria e orientação jurídica.⁹²

Feita essa distinção, importa para o nosso estudo, a assistência judiciária, visto que um dos empecilhos à propositura da Ação Popular é o cidadão arcar com as despesas do advogado, pois a legitimidade ativa dele, não se confunde com a capacidade postulatória, que é a de postular em juízo. Cabe salientar que é a Defensoria Pública o órgão público responsável para prestar tal assistência

A lei que regula a concessão de assistência judiciária é a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 (Lei da Assistência Judiciária), tendo alguns dispositivos revogados pelo NCPC, dentre eles, o

⁹¹ MILARÉ. Édis. Ação Popular Constitucional. **Revista do Advogado**. Publicação da Associação dos Advogados de São Paulo. nº 37. Setembro de 1992. p. 14.

⁹² MARCACINI. Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 29 à 35.

artigo 2º, que definia necessitado como aquele cuja situação econômica não lhe permitiria pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. Tal lei se refere somente a assistência à defesa de direitos e pretensões exclusivamente individuais, entretanto a CF/88 abrangeu tal assistência para os direitos coletivos, *in verbis*:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Assim também faz o NCPC, o que é um grande avanço, pois a necessidade de assistência não pode ser entendida só no âmbito individual, mas também no coletivo. Além disso, tal artigo não traz a definição de “necessitado” como antes era trazido pela Lei da Assistência Judiciária, não limitando tal necessidade à capacidade econômica, *in verbis*:

Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

Nesse sentido, Ada Pellegrini Grinover observa que não há necessitados apenas no que se refere ao plano econômico, há os chamados necessitados do ponto de vista organizacional:⁹³

⁹³ Sobre o assunto ver texto do Defensor Público Carlos Eduardo Rios do Amaral publicado no Jornal do Brasil. (AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. **Jornal do Brasil**: Defensoria Pública tutela necessitados do ponto de vista organizacional. Publicado em: 07 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2013/03/07/defensoria-publica-tutela-necessitados-do-ponto-de-vista-organizacional/>> Acesso em: 15/10/2017).

Ou seja, todos aqueles que são **socialmente vulneráveis**: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao Meio Ambiente etc. (grifo da autora) ⁹⁴

Dessa forma, entende-se que há a possibilidade de assistência judiciária da Defensoria Pública para o autor popular, visto que se trata de um “necessitado do ponto de vista organizacional”, que pretende tutelar interesse difuso. Tal possibilidade se torna ainda mais justificada se se tratar de ação que visa à proteção ambiental, pois como versado, o direito ao Meio Ambiente equilibrado é um direito fundamental, do qual todos os outros direitos dependem. Salienta-se que essa é uma possibilidade interpretada pela doutrina, não havendo dispositivo legal nesse sentido.

Na intenção de encontrar decisões nessa acepção, foi realizada pesquisa no site do Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos “Ação Popular e defensoria pública”, da qual resultaram 28 decisões, mas nenhuma sobre o assunto em questão. Da mesma forma, realizada a pesquisa no site do Tribunal Regional da 4^a Região, nos mesmos termos, resultaram oito decisões, mas nenhuma decisão nesse sentido. De outra feita, foi realizada novamente pesquisa no site do Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos “necessitado organizacional”, que resultou em seis decisões. Destacamos uma:

Ementa: AÇÃO COLETIVA. TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. CONCEITO ALARGADO DE NECESSITADOS. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. Com base na jurisprudência consolidada do STJ, entende-se que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor Ações Coletivas na defesa da tutela de interesses e direitos individuais homogêneos. A fim de se **garantir o amplo acesso à Justiça, deve-se interpretar o**

⁹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. **Revista dos Tribunais**: Revista de Processo 165. São Paulo, 2008. p. 308.

artigo 134 da Constituição Federal de forma a alargar o conceito de "necessitado", para abranger não apenas o hipossuficiente no aspecto econômico, mas também sob o prisma organizacional (hipossuficiência social). AGRADO DESPROVIDO. UNÂNIME. (grifo nosso) ⁹⁵

Podemos observar que o entendimento que prevalece é que o termo “necessitado” do artigo 134 da CF/88 deve ter seu conceito ampliado, não só àquele necessitado econômico, mas àquele do ponto de vista organizacional.

Cabe ressaltar que foi realizado um Anteprojeto de Código Brasileiro de Processo Coletivo pelos membros do Instituto Brasileiro de Direito Processual, do qual Grinover foi uma das autoras. Esse anteprojeto no seu artigo 19 garantiu a legitimação da Defensoria Pública às ações coletivas, incluindo-se aqui a Ação Popular, a fim de sanar tais empecilhos, *in verbis*:

Art. 19. Legitimação. São legitimados concorrentemente à ação coletiva ativa: [...] IV – a Defensoria Pública, para a defesa dos interesses ou direitos difusos e coletivos, quando a coletividade ou os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas forem necessitados, do ponto de vista organizacional, e dos individuais homogêneos, quando os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas forem, ao menos em parte, hipossuficientes;

Ocorre que tal Anteprojeto foi modificado na sua essência, e hoje foi transformado num Projeto de Lei, o qual está em análise na Câmara dos Deputados, cujo nº é 5.139/2009.⁹⁶ Salienta-se que a intenção do artigo mencionado, era a de garantir a legitimidade

⁹⁵ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Décima Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº 70057478273 Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana. Data de Julgamento: 29/05/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>> Acesso em: 15/10/ 2017.

⁹⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. O projeto de lei brasileira sobre processos coletivos. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 13, nº 1093, 25 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6345-o-projeto-de-lei-brasileira-sobre-processos-coletivos>> Acesso em: 15/10/2017.

ativa da DP na Ação Popular, o que é diferente da possibilidade da DP atuar como procuradora do cidadão na Ação Popular, como exposto anteriormente. Além disso, é oportuno dizer que para a Ação Civil Pública, a Defensoria Pública já é legitimada ativa, conforme já demonstrado na presente obra.

Diante do exposto, concluímos que, apesar de ser possível considerar o autor popular como um necessitado do ponto de vista organizacional e assim, poder ser *assistido* pela DP não precisando dessa forma, arcar com custas com advogado, tal questão nem sequer foi levada ao Poder Judiciário, inviabilizando assim, uma resposta concreta sobre a questão. Assim, encerra-se este subtópico e passa-se à análise de outra questão muito debatida no que tange à Ação Popular Ambiental, que é da possibilidade de ajuizá-la com fundamento numa omissão do Poder Público.

4.2.2 Do ajuizamento da Ação Popular com fundamento numa omissão estatal

Conforme Gessinger, a finalidade da Ação Popular é amparar os interesses coletivos da sociedade e o objeto é a anulação dos atos lesivos juntamente com a condenação dos responsáveis.⁹⁷ Sobre essa definição ninguém diverge. Entretanto, indagações começam a surgir principalmente quando a CF/88 traz em seu artigo 5º, LXXIII a previsão da Ação Popular incluindo no seu objeto de defesa, o Meio Ambiente.

Há entendimento no sentido de caber o ajuizamento dessa ação para *qualquer* lesão, ou perigo de lesão ao Meio Ambiente, com o fundamento de que é possível indagar um ato omissivo do poder público. Percebe-se então, que o objeto que antes era anular um ato e condenar ao ressarcimento pelos prejuízos decorrentes dele, passa a ser de imediato a condenação, tendo em vista o “ato” exigido, ser considerado como a simples omissão estatal.

⁹⁷ GESSINGER. Ruy Armando. **Da Ação Popular constitucional**. Porto Alegre: Metrópole, 1985. p 45.

Entretanto, deverá se provar a culpa do Estado nesses casos. Sobre o assunto, importante destacar o que aduz Vitta:

Se o agente se omitiu ou se a Administração falhou na vigilância e fiscalização do serviço, estaremos diante de omissões, com base nas quais se deverá provar a responsabilidade objetiva e solidária do Estado. Vale dizer, para que haja a responsabilidade solidária deste com o particular, é mister que tenha havido culpa *in vigilando* ou *in omittendo* da Administração. Se a licença é expedida de maneira ilegal, atribuída ao mau funcionamento do serviço, a responsabilidade será solidária do Estado, assim como no caso de a licença ser legal, mas o particular, ao implantar sua atividade, não a observar, tendo havido ausência de fiscalização e vigilância do Poder Público.⁹⁸

Conforme Raquel Fernandes Perrini,

Embora a Constituição se refira à anulação do ato lesivo, é evidente que também estão incluídas no âmbito da Ação Popular **as omissões** praticadas pelo Poder Público, vez que tais faltas da Administração podem causar lesão ao patrimônio público, em sua lata acepção. (grifo nosso) ⁹⁹

Fala-se em omissão, porque o Poder Público através do poder de polícia ambiental, deve fiscalizar, preservar, controlar, proteger, e adotar dentre outras condutas que efetivem a proteção ambiental. É uma falha se assim não fizer.¹⁰⁰

Nessa acepção, Alexandre de Moraes considera como requisito objetivo da Ação Popular, o ato *ou a omissão* do Poder Público, e conseqüentemente legitimado passivo aquele que, por ser omisso, tiver oportunizado a lesão.¹⁰¹

⁹⁸ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 32 e 33.

⁹⁹ PERRINI, Raquel Fernandes. Ação Popular como instrumento de defesa ambiental. São Paulo: **Revista dos Tribunais**: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995. p. 192.

¹⁰⁰ PERRINI, op. cit., p. 202.

¹⁰¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32^a ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 193 e 196.

No mesmo sentido, aduz Meirelles

[...] a Ação Popular pode ter finalidade corretiva da atividade administrativa ou supletiva da inatividade do Poder Público nos casos em que devia agir por expressa imposição legal. Arma-se, assim, o cidadão para corrigir a atividade comissiva da Administração **como para obrigá-la a atuar, quando sua omissão também redunde em lesão ao patrimônio público.** (grifo nosso) ¹⁰²

Realizada pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, e no site do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos termos “Ação Popular e omissão do estado” e “Ação Popular e omissão estatal” não foi encontrada nenhuma decisão nesse sentido. Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina decidiu nessa perspectiva, como observado no julgado abaixo colacionado:

AÇÃO POPULAR - DEFESA DO MEIO AMBIENTE - DESMATAMENTO E INTRODUÇÃO DE ESPÉCIE EXÓTICA SEM AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO - PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - CABIMENTO DA ACTIO - RECURSO PROVIDO - REEXAME NECESSÁRIO (ART. 19 DA LEI 4.717/65) PREJUDICADO. A Ação Popular é um instrumento constitucional posto à disposição do cidadão para buscar a invalidade **de atos ou omissões da Administração Pública e defesa de interesses difusos e coletivos**, dentre eles, o Meio Ambiente (art. 5º, inciso LXXIII, da CF). Logo, é pertinente à espécie, diante da caracterização de seus pressupostos.¹⁰³

No caso em tela, o autor popular buscava a recuperação da área desmatada, o que, em primeiro grau foi considerado que a Ação Popular não era o meio correto para esse pedido. Interposta a

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, Ação Popular, ação civil pública, mandado de injunção "habeas data"**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 113 e 114.

¹⁰³ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**. Apelação Cível n. 2007.027536-1 - SC. Relator: Francisco Oliveira Filho. Data de Julgamento: 04/12/2007. Disponível em: <www.tjsc.jus.br>. Acesso em: 19/10/2017.

apelação, o Tribunal do Estado de Santa Catarina reformou a decisão, condenando os requeridos a recuperarem a área degradada, o que segundo, Saraiva Neto, foi uma “[...] feliz interpretação do instituto da Ação Popular [...]”.¹⁰⁴

Aliás, o referido julgado traz ricos ensinamentos extraídos de livros e outros julgados, os quais merecem destaque:

‘[...] a **Ação Popular Ambiental** não está direcionada única e exclusivamente à correção das disfunções administrativas, e **pode vir a anular um ato do particular, sujeito ao controle administrativo** [...]’ [...] ‘O que se tem como inaceitável, na interpretação constitucional, é criar-se obstáculo ou exigência a sua não utilização, desprestigiando os interesses do povo, como ocorreu na espécie’ [...]’¹⁰⁵

Por outro lado, há decisões no sentido de ser inviável através da Ação Popular, a indagação de omissão estatal com pedido de obrigação de fazer, conforme julgado abaixo colacionado:

REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. **AÇÃO POPULAR**. INDEFERIMENTO DA INICIAL. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. A Ação Popular encontra cabimento para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao Meio Ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. **Hipótese em que inexistente ato lesivo que se pretenda anular, mas tão somente pleito revestido de obrigação de fazer. Impossibilidade de deturpação da Ação Popular**, ainda que vislumbrados inconvenientes sob o ponto de vista da coletividade. Indeferimento da inicial e extinção que se apresentam corretos.

¹⁰⁴ SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p.80.

¹⁰⁵ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**. Apelação Cível n. 2007.027536-1 - SC. Relator: Francisco Oliveira Filho. Data de Julgamento: 04/12/2007. Disponível em: <www.tjsc.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

Confirmação em remessa necessária. EM DECISÃO MONOCRÁTICA, SENTENÇA CONFIRMADA. (grifo nosso)¹⁰⁶

A decisão se trata de um cidadão que ajuizou Ação Popular informando continuado desmatamento e a construção de moradias em um determinado local da cidade, alegando que estavam ocorrendo agressões ao Meio Ambiente. Dessa forma, ajuizou a ação em face do Município requerendo a condenação da obrigação dele de fiscalizar, autuar, bem como retirar as pessoas que estavam morando naquele local e fazer cessar as obras e desmatamentos, juntamente com o plantio de mudas de árvores para compensar os danos já ocorridos. A ação em primeiro grau foi julgada improcedente, pois se entendeu que o meio não era adequado e a sentença foi confirmada pelo Tribunal em sede de apelação.

Nesse seguimento, importante observar outro julgado, que, admite o uso da Ação Popular para atacar uma omissão do Poder Público, entretanto parece exigir que tal omissão seja “relevante” e “específica”, conforme podemos observar:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR EM MATÉRIA AMBIENTAL. AÇÃO MOVIDA POR PARTICULAR CONTRA PARTICULAR, VEICULANDO PEDIDO TÍPICO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INIDONEIDADE DO MEIO PROCESSUAL ELEITO. - A Ação Popular possibilita a qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos o controle de atos lesivos ao patrimônio público. O controle de atos mediante Ação Popular, entretantes, de regra, pressupõe ato praticado por agente público. - **Em tese, possível controle de omissão do poder público pela via da Ação Popular, mas, neste caso, omissão relevante e específica, que esteja concretamente a causar, ou permitir a causação de dano, a um dos interesses tutelados pela lei (moralidade administrativa, Meio Ambiente e patrimônio histórico e cultural), até porque a Constituição estabelece em seu artigo 5º, inciso LXXIII, que "qualquer cidadão é parte legítima para propor**

¹⁰⁶ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Reexame Necessário nº 70073950537, Segunda Câmara Cível. Relatora: Laura Louzada Jaccottet. Data do julgamento: 24/07/2017. Disponível em: <www.tjrs.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe". - Não se presta a Ação Popular em matéria ambiental, contudo, como via alternativa à ação civil pública, que tem escopo específico e somente pode ser proposta por pessoas especificamente legitimadas a tanto, como estatui o artigo 5º da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que regula a Ação Civil Pública - Hipótese na qual a ação foi movida por particular contra particular, veiculando pedido próprio às ações civis públicas (pretensão de eliminação de espécie vegetal exótica introduzida em uma fazenda, com a recuperação da área e a indenização dos prejuízos), havendo mera alegação de omissão genérica do IBAMA, que não praticou ato algum ou sequer teria o dever, pelas circunstâncias do caso concreto, de saber da alegada infração, de modo que caracterizada a inidoneidade do meio processual eleito.¹⁰⁷

Tal julgado não deixa claro qual a “omissão” que poderia ser indagada em juízo via Ação Popular. Porém, entende-se pela leitura da decisão que, o entendimento é de que é inviável ajuizar a ação contra ato isolado de particular que sequer o Poder Público pudesse prever.

Como se pode notar, a possibilidade de intentar Ação Popular atacando um ato omissivo do Estado com a condenação dos prejuízos causados tem controversa. Nesse seguimento, se formos considerar válido o ajuizamento da Ação Popular com a finalidade de condenar um particular a uma obrigação de fazer com base num ato omissivo do Estado, automaticamente admitimos a possibilidade dessa ação ser ajuizada contra particulares (sem o subvencionamento do Poder Público) o que merece análise. Passaremos então, a analisar tal possibilidade no próximo item.

¹⁰⁷ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Terceira Turma. Apelação Cível nº 5004733-94.2014.404.7206. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira. Data de Julgamento: 09/12/2015. Disponível em: <www.trf4.jus.br> Acesso em: 17/10/2017.

4.2.3 Da possibilidade de estender a legitimidade passiva à particulares sem o subvencionamento do Poder Público

Conforme já analisado, a legitimidade passiva da Ação Popular é reservada às pessoas jurídicas de Direito Público (pois são responsáveis pelos seus atos) e todos aqueles que de alguma forma, têm relação com o ato lesivo. Aos que não pertencem à Administração Pública, presume-se que tenha alguma relação direta com ela e o ato impugnado. É o que se depreende da leitura do artigo 1º da LAP, *in verbis*:

Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, **e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.** (grifo nosso)

Assim estabelece o artigo 6º da LAP, *in verbis*:

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

Tal previsão limita, por exemplo, o ajuizamento de Ação Popular que visa cessar o despejo de poluentes num rio, feito por uma empresa privada que não é subvencionada pelos cofres públicos. Outrossim, em face de uma pessoa física que provoca

danos ao Meio Ambiente. É notável a grande limitação que é posta pela lei, pois grande parte dos prejuízos ao Meio Ambiente, não tem relação direta com o Poder Público. Aliás, na maioria dos casos, a única relação com o Poder Público é a omissão do mesmo no seu poder de polícia, em fiscalizar tal atividade.

Nesse sentido, Vitta afirma haver insuficiência na redação do artigo 6º da LAP no que se refere à Ação Popular Ambiental. Segundo o autor,

[...] poderá ser proposta contra qualquer pessoa, física ou jurídica, particular ou pública, nacional ou estrangeira, que tenha cometido ou ameace cometer danos ao ambiente, **independentemente de subvenção pelos cofres públicos** às entidades privadas, como faz entender a norma jurídica. Para a leitura do dispositivo legal, **temos de ter em mente a proteção ambiental**, com todas as consequências jurídicas advindas do conceito constitucional de Meio Ambiente. Pessoas físicas, jurídicas, nacionais, estrangeiras, não importa. Todos os que participaram do ato lesivo devem ser chamados à Ação Popular Ambiental.

Por força, ainda, do mesmo entendimento, **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. (grifo nosso)¹⁰⁸

Da mesma forma entende Milaré, o qual diz a legitimidade passiva da Ação Popular Ambiental deve ser conforme dispõe a Lei Fundamental, numa interpretação mais ampla do que aquela dada pela LAP no seu artigo 6º.

Por sua vez, Donizetti entende que tal tese não deve prosperar, pois a natureza da Ação Popular é corrigir os atos da Administração Pública:

¹⁰⁸ VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 49.

Com relação à Ação Popular Ambiental, há entendimento doutrinário no sentido de que pode ser proposta contra qualquer pessoa, independentemente de alguma espécie de relacionamento com o patrimônio público ou recursos oriundos de cofres públicos. No entanto, ainda que por essa ampla legitimação passiva se alcance maior eficácia da atuação do cidadão na Ação Popular, tal entendimento não pode prevalecer, ‘porque a própria definição constitucional de Ação Popular já traz em seu bojo a natureza da ação como correcedora dos rumos da Administração Pública’. Desse modo, contra as pessoas jurídicas não ligadas à gestão de recursos públicos que pratiquem ato lesivo ao Meio Ambiente, pode ser intentada, p. ex. ação civil pública, mas não a Ação Popular.¹⁰⁹

Essa posição defendida pelo autor é a mesma que os Tribunais vêm defendendo, embora hajam decisões isoladas que permitem o particular figurar no polo passivo, sem relação direta com o Poder Público. Aliás, tanto o particular quanto o Poder Público fazem parte do polo passivo, esse último por ter sido omissor, conforme podemos observar no julgado abaixo colacionado:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - AMBIENTAL - LESÃO AO MEIO AMBIENTE DEMONSTRADA - MEDIDA COMPENSATÓRIA - MUNICÍPIO OBRIGADO A EFETUAR O MONITORAMENTO DO PLANTIO DE MUDAS PELO PARTICULAR - DEVER DE PRESERVAÇÃO SOLIDÁRIO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - REEXAME NECESSÁRIO INCABÍVEL - EXEGESE DO ART. 19 DA LEI N. 4.717/65 - DESPROVIMENTO DO APELO. A Constituição Federal assegura a todos o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo como dever do Poder Público e de toda a coletividade sua defesa e preservação (art. 225). **Caracterizada a omissão do Município, que tem o dever de fiscalização e de impor medidas para obstar as atividades lesivas ao Meio Ambiente, no exercício de seu poder de polícia, mostra-se acertada sua condenação a efetuar o monitoramento do**

¹⁰⁹ DONIZETTI, Elpidio. **Ações Constitucionais**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 245.

plantio das mudas pelo particular, indicando também o local em que deverá ser realizado. Ainda que inexistente secretaria própria que cuide de matéria ambiental, não se exime o Município do dever de atuar em defesa do Meio Ambiente, obrigação que é solidária entre os entes federativos, conforme determina a Magna Carta (art. 23, VI e VII). A Ação Popular é um instrumento à disposição do cidadão para defesa de interesses coletivos, daí a previsão da necessidade do reexame quando a sentença não acolher o pedido, uma vez que o interesse discutido na ação não se restringe ao autor, mas diz respeito a toda a coletividade.¹¹⁰

Na decisão, podemos perceber que houve a condenação do particular em obrigação de fazer e a do Poder Público em monitorar tal imposição, pois compete a ele o poder de fiscalizar. Por sua vez, o entendimento de não ser possível ajuizar demanda contra particular sem participação do Poder Público, limita o alcance da Ação Popular Ambiental, e no que tange ao Meio Ambiente, entende-se que deve haver maior abrangência na sua proteção.

Em que pese haver um instrumento que serve para a solução de lesões ambientais que não envolvam diretamente a Administração Pública, que é a Ação Civil Pública, continua a se entender que a Ação Popular deve abranger tais casos. Isso porque, como sabemos, a Ação Civil Pública é um meio processual que tem outros legitimados passivos, que não o cidadão. A grande importância da Ação Popular é justamente essa, é a efetivação da participação do cidadão na defesa dos interesses difusos da sociedade. Ademais, a Ação Civil Pública depende da aceitação da denúncia por parte dos Promotores do Ministério Público para se efetivar, o que não deixa de ser uma barreira a ser enfrentada pela coletividade na proteção de seus direitos, pois assim, depende de terceiros para ter seu direito analisado pelo Judiciário.

¹¹⁰ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**. Apelação Cível nº 277032 SC 2006.027703-2-SC. Segunda Câmara de Direito Público Relator: Francisco Oliveira Filho. Data de Julgamento: 06/02/2008. Disponível em: <www.tjsc.jus.br>. Acesso em: 19/10/2017.

Diante de todo exposto, pode-se observar que a Ação Popular é um instrumento de grande importância para a sociedade no que tange a efetivação do direito ambiental, pois possibilita ao próprio cidadão fazer com que as leis se cumpram.

Apesar de haver alguns entraves que se justificam pelo seu objetivo inicial, que era de contestar os atos da Administração Pública, notamos que tal instrumento é essencial em nosso ordenamento jurídico, e que seria mais e melhor utilizado se a lei se adaptasse as peculiaridades dos novos direitos que a CF/88 inseriu na tutela dessa ação, ou se houvesse uma interpretação sistemática¹¹¹ por parte dos juízes. Isso porque, ao limitar o alcance da Ação Popular, alegando que a LAP dispõe de tal maneira, ignoram que na sua origem tais disposições estavam de acordo com os objetos tutelados, entretanto, ao inserir o Meio Ambiente como direito tutelável pela Ação Popular, deve-se garantir a sua larga e efetiva proteção, conforme determina a Constituição.

Nessa seara, entendeu-se pertinente apresentar os aspectos gerais da Ação Popular, instrumento esse, pouco conhecido pela população, bem como as problemáticas dele e de que forma poderiam ser solucionadas a fim de ser mais utilizado. O objetivo dessa obra, como dito, não foi exaurir o tema, diante de sua complexidade, e sim abordar as questões mais dúbias sobre ele.

¹¹¹ “A interpretação sistemática toma por base o caráter sistemático da ordem constitucional e considera que o ordenamento jurídico é formado por um complexo sistema de normas que se interligam. Assim, a interpretação sistemática consiste na análise da norma de forma coordenada com todo esse sistema. Nesse sentido, não deve a norma ser interpretada de forma isolada, mas sim, de forma coordenada com as demais normas integrantes de nosso ordenamento jurídico.” (PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Direito Constitucional em perguntas e respostas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 80 e 81).

Conclusão

O direito ao Meio Ambiente equilibrado, como visto, é direito fundamental, sendo que dele decorre a efetivação de todos os outros direitos, pois dele dependem. O ordenamento jurídico brasileiro tem as leis mais avançadas do mundo no que tangem a sua proteção, entretanto, notamos que muitas normas são desrespeitadas, devido à falta de conhecimento ou por puro egoísmo. Nesse sentido, compreendeu-se que tais comportamentos decorrem de diferentes percepções acerca da natureza. No Brasil, temos uma tendência à concepção do antropocentrismo alargado, que vê o homem como o centro do universo e que justifica tais ato por se sentir dono do mundo visto ser o único ser dotado de racionalidade, mas que tem certa preocupação com o Meio Ambiente na medida em que lhe afeta.

Nesse seguimento, fez-se necessário abordar como os povos da Antiguidade até os dias atuais percebem o mundo ao seu redor, e vimos que os povos da Antiguidade associavam a natureza à algo divino, preservando-a desse modo. Tal pensamento mudou na Idade Média e na Idade Moderna foi o ápice de desgaste ao Meio Ambiente. Devido às inúmeras catástrofes ocorridas, as pessoas começaram a tomar consciência da necessidade em defender o Meio Ambiente, iniciando-se assim, no período da Pós-Modernidade, a criação de leis e órgãos visando à proteção ambiental.

Dessa forma, trazemos essas questões que estavam sendo debatidas no mundo, para o nosso contexto, analisando-se dessa forma, como o Brasil correspondia a tais anseios. Vimos que no

princípio, o país estava resistente a participar da defesa do Meio Ambiente no plano internacional pois nessa fase estava almejando o desenvolvimento econômico, entretanto, devidos às críticas, mudou de posicionamento. Dessa forma, começaram-se a criar leis e órgãos visando a proteção ambiental, destacando-se três marcos: a edição da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, a que definiu o Direito Ambiental como um ramo do direito autônomo; a instituição de um capítulo próprio para o Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988 e o Brasil ter sediado a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992.

Abordamos também, os princípios ambientais relacionados com a Ação Popular Ambiental, quais sejam: o princípio da tutela estatal e coletiva, que se refere à participação conjunta da sociedade e do Poder Público na proteção ambiental; do desenvolvimento sustentável, que visa harmonizar a economia com a natureza; o da precaução e o da prevenção, cuja tarefa principal é impedir que medidas sejam tomadas sem a certeza de que não irão trazer danos ambientais; o do poluidor pagador, que é considerado de caráter reparador pela jurisprudência, sendo confundido com o da responsabilidade, fugindo do seu objetivo, que é de prevenção. Por último, foi tratado o princípio da educação ambiental, o qual visa esclarecer à população sobre a importância do Meio Ambiente, bem como apontar condutas de efetivação para sua proteção, mostrando assim, a importância da participação da coletividade na sua defesa.

Nesse sentido, fez-se necessário compreender o que configura um dano ambiental, pois sem ele, ou sem a sua possibilidade de ocorrência, não há que se falar em ação de tutela ambiental. Assim, analisamos todas as dimensões da lesão ambiental, iniciando com a explicação de que tal lesão, pode gerar prejuízos de diferentes ordens, seja ao próprio Meio Ambiente a ser considerado como detentor de valor intrínseco, seja em relação às pessoas afetadas pela degradação, que podem ter danos inclusive

de ordem física e moral. Dessa forma, tais prejuízos podem ser de ordem material, como também extrapatrimonial.

Assim sendo, foram abordadas as responsabilidades ambientais que estão sujeitos os lesantes, observando-se que são cumulativas as responsabilidades civil, administrativa e penal sobre o mesmo fato. A responsabilidade civil tem natureza reparatória, dispensando-se a culpa para a sua imputação, sendo assim, objetiva. De forma geral, é considerada a teoria do risco integral, a qual não admite nenhuma excludente, porém no que tange a responsabilidade do Estado, há dois desdobramentos: se for ato comissivo, considera-se a responsabilidade objetiva, mas a teoria do risco administrativo; se for ato omissivo, a responsabilidade será subjetiva. O efeito dessa responsabilidade é a recuperação do bem degradado, que se for material, se priorizará a recuperação *in natura*, e em segundo plano, a compensação *lato sensu*; se for de ordem extrapatrimonial, sendo lesão a interesse individual, será pago valor à título de indenização à pessoa lesada, e sendo lesão ao bem difuso, será pago valor à título de indenização ao fundo de proteção aos interesses difusos.

Já a responsabilidade administrativa, tem caráter repressivo, sendo que uma das formas de apurar tal responsabilidade é através do Poder de Polícia. Assim, os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é que podem apontar tais infrações. Os particulares estão sujeitos à tal fiscalização, porém há dúvidas sobre os órgãos públicos estarem sujeitos. Além disso, frisa-se que a responsabilidade administrativa pode ser subjetiva ou objetiva, pois o que define é o tipo de sanção, a qual se dá pela infração apurada.

No que se refere à responsabilidade penal, cujo caráter também é repressivo, se difere da responsabilidade civil, pois a responsabilidade é subjetiva, a qual é necessária a culpa para responsabilizar o degradador. Foram abordados alguns aspectos relevantes da Lei nº 9.605/98 a fim de compreender a base do instituto. Dessa forma, analisou-se que podem ser sujeitos ativos,

qualquer pessoa física ou jurídica. No que tange à pessoa jurídica, o entendimento é de que se aplica a teoria da dupla imputação, mas uma responsabilização não está condicionada à outra para se efetivar; além disso, é possível o concurso de pessoas, devendo todos responderem na medida da sua culpabilidade, inclusive aqueles que foram omissos e podiam ter evitado o dano. Por sua vez, os sujeitos passivos, são aqueles titulares do bem jurídico lesado ou ameaçado, pois na tutela ambiental, não é necessário o dano para a responsabilização, bastando o risco de ocorrência dele. Ademais, cumpriu salientar que os tipos de crimes ambientais estão previstos no capítulo V da Lei nº 9.605/98.

Nessa seara, foram abordados os aspectos gerais da Ação Popular, a fim de apresentar ao leitor, esse importante instrumento, que pode ser utilizado por qualquer pessoa a fim de defender o Meio Ambiente. Foram analisadas assim, a legitimidade ativa da ação e as divergências no que tange à defesa ambiental, entendendo-se que qualquer pessoa, mesmo sem a prova da cidadania pode ajuizar tal demanda; a figura do Ministério Público, que pode continuar a ação em caso de desistência do autor, e, além disso, atuar como fiscal da ordem jurídica e tem como obrigação, a execução da sentença. Também foi analisada a divergência da necessidade de assistência aos menores de 18 anos e maiores que 16 para propor a ação, e também a respeito do papel exercido pelo autor popular, pois há quem entenda se tratar de legitimidade ordinária, a qual considera o autor o próprio titular do direito da ação, ou extraordinária, a qual entende que o autor estaria substituindo o povo. Visto também, o objeto que é anular ato lesivo e a finalidade da ação, que é a proteção do patrimônio público; a compreensão de quem são os legitimados passivos, sendo esses justificáveis pelo objeto, que são aqueles que participaram na concretização do ato lesivo; a possibilidade de litisconsórcio, que no polo ativo é facultativo e no polo passivo, é necessário; a natureza jurídica da ação que é desconstitutiva-condenatória; a divergência no que diz respeito à cumulação dos requisitos da lesividade e

ilegalidade do ato atacado, no que tange a tutela ambiental, pois com a interpretação sistemática, entende-se que por ser lesivo, já é ilegal, podendo então tal ação ser proposta; a competência, que se dá pela origem do ato atacado e a prevenção, conforme as regras do Código de Processo Civil; bem como os efeitos da sentença, que se terminativa, estará sujeita ao duplo grau de jurisdição, tendo em vista a importância dos objetos tutelados.

Ademais, tendo em vista a Ação Civil Pública ser considerada o melhor instrumento de defesa do Meio Ambiente, fez-se necessário compará-la com a Ação Popular, até porque, as duas têm muitos pontos de contato. Analisou-se assim, os principais pontos de divergência, que é da Ação Civil Pública não necessariamente atacar um ato do Poder Público e consequentemente poder propor a ação contra particular sem correlação com ele, entendendo-se que tais questões, deveriam também ser dispensadas na Ação Popular a fim de alargar as possibilidades do seu uso. Além disso, foi analisado um caso de grande repercussão na atualidade que é o Decreto que pretendia extinguir a Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) na Amazônia, o qual foi atacado por três Ações Populares, abordando-se assim, alguns pontos específicos desse caso. Abordou-se o fato de as três ações populares terem sido julgadas procedentes, analisando-se dessa forma, a questão da prevenção e da litispendência; a possibilidade de tal ação poder atacar um Decreto, pois este é considerado um ato administrativo e também, a tutela preventiva que foi observada, fazendo-se cumprir o princípio da prevenção.

Além disso, foram destacados alguns entraves que dificultam o ajuizamento da demanda, tornando ela pouco utilizada. Tais peculiaridades se justificam, pois na origem da Lei da Ação Popular, ela não previa a tutela ambiental, e com isso, não era possível fazer algumas ressalvas quanto ao uso dessa ação na sua tutela. É sabido que no que tange ao Meio Ambiente, deve haver uma proteção efetiva, não devendo a lei limitar a sua proteção, tendo em vista à análise das disposições do ordenamento

brasileiro. Dessa forma, analisou-se a possibilidade do autor popular ser assistido pela Defensoria Pública, pois a necessidade de ter que arcar com as despesas de advogado pode ser empecilho ao ajuizamento da ação, entendendo ser possível, pois o autor popular enquadra-se como necessitado do ponto de vista organizacional; além disso, analisou-se a possibilidade do autor popular poder indagar uma omissão do Poder Público, não atacando necessariamente um ato comissivo, e da mesma forma, se entendeu ser possível; e por último, vimos que é possível estender a legitimidade passiva, para além dos particulares que detenham relação com o Poder Público, abrangendo assim, todo e qualquer degradador, sob a ótica do ordenamento como um todo. Ademais, faz-se a ressalva que nem todos os entraves apontados foram sequer questionados perante os Tribunais, e também, que não há muitos autores que abordam sobre tais questões levantadas, limitando de certa forma, a exposição dos argumentos que defendem tais possibilidades.

O objetivo dessa obra, não foi exaurir o tema, diante de sua complexidade, e sim analisar o instituto da Ação Popular Ambiental, tão importante para a sociedade, porém, pouco utilizado, procurando apresentar possibilidades de solução, com base numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, a fim de que haja uma reflexão e atenção acerca do tema.

Referências

- AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. **Jornal do Brasil**: Defensoria Pública tutela necessitados do ponto de vista organizacional. Publicado em: 07 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2013/03/07/defensoria-publica-tutela-necessitados-do-ponto-de-vista-organizacional/>> Acesso em: 15/10/2017.
- ANÔNIMO. **Jornal Nacional**: Artistas e ambientalistas criticam decreto que extinguiu reserva. Publicado em: 26/08/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/08/artistas-e-ambientalistas-criticam-decreto-que-extinguiu-reserva.html>> Acesso em: 21/10/2017.
- ANÔNIMO. Revista Eletrônica **Consultor Jurídico (CONJUR)**. TESE SUPERADA. Denúncia por crime ambiental pode responsabilizar apenas pessoa jurídica. 16 de março de 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-16/denuncia-crime-ambiental-citar- apenas-pessoa-juridica>> Acesso em: 14/10/2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**: uma abordagem conceitual. 1º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BRASIL. **1ª Vara Federal Cível de Macapá - Seção Judiciária do Amapá.** Ação Civil Pública nº 1000584-04.2017.4.01.3100 - AP. Juiz Federal: Anselmo Gonçalves da Silva. Data de Julgamento: 05/09/2017. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>> Acesso em: 06/10/2017.

BRASIL. **1ª Vara Federal de Macapá - Seção Judiciária do Amapá.** Ação Popular nº 1000585-86.2017.4.01.3100-AP. Juiz Federal: Anselmo Gonçalves. Data de Julgamento: 05/09/2017. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>> Acesso em: 06/10/2017.

BRASIL. **21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal.** Ação Popular nº 1010839-91.2017.4.01.3400-DF. Juiz Federal: Rolando Valcir Spanholo. Data de Julgamento: 29/08/2017. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>> Acesso em: 06/10/2017.

BRASIL. **9ª Vara Federal de Porto Alegre - Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.** Ação Popular nº 5044887-79.2017.4.04.7100-RS. Juíza Federal Substituta: Ana Inés Algorta Latorre. Data de Julgamento: 30/08/2017. Disponível em: <<https://www2.jfrs.jus.br/>> Acesso em: 06/10/2017.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor.** Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 04/07/2017.

BRASIL. **Código de Processo Civil.** Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 14/10/2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/09/2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 21/10/2017.

BRASIL. **Lei da Ação Civil Pública.** Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm> Acesso em: 14/10/2017.

BRASIL. **Lei da Ação Popular.** Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Lei das Contravenções Penais.** Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm> Acesso em: 14/10/2017.

BRASIL. **Lei nº 9.605,** de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 28/09/2017.

BRASIL. **Lei nº 9.795,** de 27 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm> Acesso em: 28/09/2017.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Agravo em Recurso Especial nº 1.031.069 - MG. Relator: Sergio Kukina. Data de Julgamento: 05/05/2017. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 25/08/2017.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Agravo Regimental no Recurso Especial nº 439.854 - MS. Relatora: Eliana Calmon. Data de Julgamento: 08/04/2003. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso Especial nº 945.238 - SP. Relator: Herman Benjamin. Data de Julgamento: 09/12/2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 548181. Relator (a): Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 06/08/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 14/10/2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 548181. Relator (a): Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 06/08/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 14/10/2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula n. 365. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2667>> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**. Apelação Cível n. 2007.027536-1 - SC. Relator: Francisco Oliveira Filho. Data de Julgamento: 04/12/2007. Disponível em: <www.tjsc.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**. Apelação Cível nº 277032 SC 2006.027703-2 - SC. Segunda Câmara de Direito Público Relator: Francisco Oliveira Filho, Data de Julgamento: 06/02/2008. Disponível em: <www.tjsc.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Apelação nº 46972220028260543 - SP 0004697-22.2002.8.26.0543 Relator: Renato Nalini. Órgão Julgador: Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Data do julgamento: 03/02/2011 Disponível em: <www.tjsp.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Décima Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº 70057478273 Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana. Data de Julgamento: 29/05/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>> Acesso em: 15/10/2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Primeira Câmara Cível. Apelação Cível Nº 70069626125. Relator: Irineu Mariani. Data de Julgamento: 10/05/2017. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>> Acesso em: 10/09/2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Reexame Necessário nº 70073950537, Segunda Câmara Cível. Relatora: Laura Louzada Jaccottet. Data do julgamento: 24/07/2017. Disponível em: <www.tjrs.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Apelação/Reexame Necessário nº 2005.70.08.001311-9 - PR. Terceira Turma. Relatora Maria Lúcia Luz Leiria. Data de Julgamento: 23/02/2010. Disponível em: <www.trf4.jus.br> Acesso em: 19/10/2017.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Terceira Turma. Apelação Cível nº 5004733-94.2014.404.7206. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira. Data de Julgamento: 09/12/2015. Disponível em: <www.trf4.jus.br> Acesso em: 17/10/2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17ª. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 8ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9142.htm> Acesso em: 21/10/2017.

Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9147.htm> Acesso em: 21/10/2017.

Decreto nº 9.159, de 25 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9159.htm#art1> Acesso em: 21/10/2017.

Dicionário online de português. Dicio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/>> Acesso em: 29/09/2017.

DONIZETTI, Elpidio. **Ações Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FELIPE, Sônia Teresinha. Antropocentrismo, sencientismo, biocentrismo: perspectivas éticas abolicionistas, bem-estaristas e conservadoras e o estatuto de animais não-humanos. **Revista Páginas de Filosofia**, vol. I, n. 1, janeiro-julho/2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 13^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

GESSINGER, Ruy Armando. **Da Ação Popular constitucional**. Porto Alegre: Metrópole, 1985.

GOMES, Ariel Koch. **Natureza, direito e homem**: Sobre a fundamentação do Direito do Meio Ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Novo curso de direito processual civil**: teoria geral e processo de conhecimento - 1^a parte. 11^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. **Revista dos Tribunais**: Revista de Processo 165. São Paulo, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O projeto de lei brasileira sobre processos coletivos. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 13, nº 1093, 25 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6345-o-projeto-de-lei-brasileira-sobre-processos-coletivos>> Acesso em: 15/10/2017.

Informativo de Jurisprudência nº 0566 - Período: 8 a 20 de agosto de 2015 (BRASIL. **Supremo Tribunal de Justiça**. Quinta Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 39.173. Relator: Ministro Reynaldo Soares Da Fonseca. Data de Julgamento: 06/08/2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em: 14/10/2017).

JIMÉNEZ, Carla. **Jornal El País**: Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia. Publicado em: 26/09/2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008_097256.html> Acesso em: 21/10/2017

KRIEGER, Maria da Graça, *et al.* **Dicionário de Direito Ambiental**: terminologia das leis do Meio Ambiente. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 1998.

LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental**: Atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do Meio Ambiente. 3ª ed. rev. atual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011..

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de direito público**. V. 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, Ação Popular, ação civil pública, mandado de injunção "habeas data"**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Édís. Ação Popular Constitucional. **Revista do Advogado**. Publicação da Associação dos Advogados de São Paulo. nº 37. Setembro de 1992.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. rev. atual. e ref. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf> Acesso em: 02/09/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e desenvolvimento**, 3-14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 19/08/2017.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**, 7ª ed. São Paulo: Método, 2011.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. CALGARO, Cleide. **Direito Ambiental e Biodireito**: da modernidade à pós-modernidade. Caxias do Sul, 2008.

PERRINI, Raquel Fernandes. Ação Popular como instrumento de defesa ambiental. São Paulo: **Revista dos Tribunais**: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Direito Constitucional em perguntas e respostas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ. **Ministério Público Federal**: A pedido do MPF/AP, Justiça Federal suspende efeitos do decreto de extinção da Renca. Publicado em: 06/09/2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/a-pedido-do-mpf-ap-justica-federal-suspende-efeitos-do-decreto-de-extincao-da-renca>> Acesso em: 30/08/2017.

RAMOS, Elival da Silva. **A Ação Popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 14.791**, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/media/areas/frbl/arquivos/leifundodosbensl-esados.pdf>> Acesso em: 08/10/2017.

ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). **Política Nacional do Meio Ambiente**: 25 anos da Lei n. 6.938/81. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**: doutrina e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SINGER, Peter. **Ética prática**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SINGER, Peter. **Libertação animal**. 2ª ed. Porto: Via Ótima, 2008.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional** – de acordo com a reforma do judiciário. São Paulo: Saraiva, 2006.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental** - as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros. 2006.

VITTA, Garcia Heraldo. **O Meio Ambiente e a Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2000.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. A Ação Popular Ambiental. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**. Vol. 1. nº 1, outubro de 2014. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2014.

WEDY, Gabriel. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico (CONJUR)**. A responsabilidade do Estado por dano ambiental e a precaução. 30 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jun-30/gabriel-wedy-responsabilidade-estado-dano-ambiental?pagina=5>> Acesso em: 29/08/2016.

WEDY. Gabriel de Jesus Tedesco. Ação Popular. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: AJUFERGS, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.