

Do conflito de legitimidade ativa entre a Ação Popular Ambiental e a Constituição Federal de 1988

The conflict of active legitimacy between the popular Environmental Action and the 1988 Federal Constitution

El conflicto de legitimidad activa entre la Acción Ambiental Popular y la Constitución Federal de 1988

Stefan Uszkurat¹

Luiz Sérgio Vanzela²

Juliana Heloísa Pinê Américo-Pinheiro³

Cleber Fernando Menegasso Mansano⁴

¹ Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade Brasil (UB). Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura (EPM). Graduado em Direito pela Universidade de Ensino para Osasco (UNIFIEO). Delegado de Polícia. Professor Universitário em São Paulo. E-mail: stefanuszkurat@hotmail.com, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9719-204X>

² Doutor e mestre em Agronomia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Graduado em Engenharia Agrônômica pela UNESP. Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil (UB). E-mail: lsvanzela@yahoo.com.br, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2192-9252>

³ Pós-doutora em Recursos Hídricos e Tecnologias Ambientais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Doutora em Aquicultura pela UNESP. Mestre em Engenharia Civil pela UNESP. Especialista em Gerenciamento Ambiental pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ/USP). Graduada em Ciências Biológicas pela UNESP. Professora titular no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil (UB). E-mail: americo.ju@gmail.com, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6252-828X>

⁴ Pós-doutor em Ciência e Tecnologia Animal pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Doutor e mestre em Aquicultura pela UNESP. Graduado em Medicina Veterinária pela Universidade Camilo Castelo Branco (UNICASTELO). Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil (UB). E-mail: clebermansano@yahoo.com.br, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8415-1145>

Resumo: Restou demonstrado que, ao contrário do que dispõe o art. 1º, parágrafo 3º da Lei 4.717/65, que regulamenta a ação popular, nossa Carta Política de 1988, ao prevê-la como instrumento de preservação ambiental, conferiu legitimidade a qualquer cidadão, não restringindo o legislador constituinte ao cidadão eleitor. Foram analisadas a legislação pertinente e doutrina especializada, além de pesquisa do posicionamento contemporâneo de nossos tribunais superiores. Foi desenvolvido um caminho próprio de interpretação e aplicação da norma legal quanto à legitimidade ativa para propor ação popular à luz da Magna Carta. Desta forma, foi possível verificar a necessidade de o Supremo Tribunal Federal (STF) declarar, em ação própria, a não recepção da norma infraconstitucional, posto que, além de estar em desacordo com a ordem constitucional vigente e que lhe é posterior, cria obstáculo indesejável à proteção mais eficaz do meio ambiente.

Palavras-chave: título de eleitor; legislação; cidadão.

Abstract: It remains to be shown that, contrary to the provisions of art. 1, paragraph 3 of Law 4.717/65, which relates popular action, our 1988 Political Charter, by providing it as an instrument of environmental preservation, conferred legitimacy on any citizen, not restricting the constituent legislator to the voter. The pertinent legislation and specialized doctrine were analyzed, as well as research on the contemporary position of our superior courts. A specific way of interpreting and applying the norm regarding active legitimacy was developed to propose popular action in the light of the Magna Carta. Thus, it was possible to verify the need for the Supreme Federal Court to declare, in its own action, the non-receipt of the infra-constitutional rule, since, in addition to disagreeing with the constitutional order in force and which is after it, it creates an undesirable obstacle to effective protection of the environmental.

Keywords: voter registration card; legislation; citizen.

Resumen: Queda por demostrar que, contrariamente a lo dispuesto en el art. 1º, párrafo 3º de la Ley 4.717/65, que regula la acción popular, nuestra Carta Política de 1988, al proporcionarla como un instrumento de preservación ambiental, confiere legitimidad a cualquier ciudadano, sin restringir el legislador constituyente al votante. Se analizaron la legislación pertinente y la doctrina especializada, así como la investigación sobre la posición contemporánea de nuestros tribunales superiores. Se desarrolló una forma específica de interpretar y aplicar la norma legal con respecto a la legitimidad activa para proponer acciones populares a la luz de la Carta Magna. De esta manera, fue posible verificar la necesidad de que el Tribunal Federal Supremo declare, en acción propia, la non recepción de la regla infra constitucional, ya que, además de estar en desacuerdo con el orden constitucional actual y que es posterior al mismo, crea obstáculo indeseable a la protección más efectiva del medio ambiente.

Palabras clave: tarjeta de identificación electoral; legislación; ciudadano.

1 INTRODUÇÃO

É sabido que a sociedade tem voltado sua atenção para as questões ambientais, pois trata-se de tema que ultrapassa não só as fronteiras de nosso país como envolve o planeta e, conseqüentemente, atinge a atual e as futuras gerações.

Nesse sentido, destaca-se a cobertura midiática que, utilizando-se de expressões, tais como “desenvolvimento sustentável”, “ecologia” e “aquecimento global”, tem destinado cada vez mais espaço em seus telejornais e grades de programação para lidar com esse complexo e relevante interesse difuso que é o meio ambiente.

Diante desse cenário, é necessário apontar mecanismos de proteção ambiental previstos na legislação nacional. A conservação ambiental está na ordem do dia e as ações judiciais podem e devem ajudar nesse mister; desta forma, a ação popular, em razão de suas características, tem papel relevante.

Dentro do campo jurídico, do conjunto de normas e princípios que regulam esse tema, pode-se apontar as ações judiciais cabíveis e seus potenciais autores. Assim sendo, existem instrumentos processuais de tutela que possibilitam não apenas recomposição ambiental, sempre que possível, por meio de atividades de reflorestamento, manejo ou reutilização do recurso natural atingido, como também pagamento de indenização. Isto na impossibilidade de retorno ao estado original.

Aponta-se, também, a obrigação de fazer ou não fazer do empreendedor, visando prevenir o dano ambiental. Destacam-se, nesse mister, a chamada ação civil pública ambiental e o mandado de injunção ambiental, cada qual regulado em ação própria, entre outras ações coletivas que concorrem com a ação popular como instrumentos processuais aptos à proteção ambiental.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para Fiorillo (2017), pode-se classificar o meio ambiente em quatro sentidos:

I. meio ambiente natural: ou também chamado de físico, constituído pelo solo, água, ar, flora, fauna;

II. meio ambiente cultural: integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico;

III. meio ambiente artificial (arts. 182; 183 da CF): consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano) e equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, etc);

IV. meio ambiente do trabalho (art. 7º, XXII; 200, VIII da CF): integra a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância às normas de segurança. Envolve saúde, prevenção de acidentes, dignidade das pessoas humanas, salubridade e condições de exercício saudável do trabalho (FIORILLO, 2017, p. 56).

A fonte normativa primária de toda a tutela envolvendo o meio ambiente encontra-se prevista no art. 225, da Constituição Federal, servindo como paradigma para todo o sistema jurídico:

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, 1988).

Pode ser verificado que incumbe tanto ao Poder Público quanto à coletividade o ônus da preservação ambiental.

A Administração Pública, de acordo com Gomes e Aguiar (2018, p. 51), tem, entre as suas atribuições, a prerrogativa do poder-dever, que inclui a gestão dos recursos ambientais de forma eficiente, valendo-se da implementação dos atos normativos em vigor, efetivando a tutela ambiental por meio do poder de polícia ambiental, especificamente na preservação, proteção e sustentabilidade do meio ambiente, conforme dispõe a norma do art. 225, §1º, incisos I ao VII da Constituição Federal de 1988.

Essa mesma Carta Política permitiu ao cidadão a defesa ambiental, via ação popular, no entanto esta abordagem nem sempre foi conduzida dessa forma. Essa espécie de ação, pode-se dizer, remonta sua origem no direito romano e se justifica por meio de uma histórica relação do ser humano com a “coisa pública”, independentemente de prévio elo com um ente público.

No direito pátrio, a ação popular apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, esquecida na Constituição outorgada e ditatorial de 1937 e novamente prevista na de 1946 e em todas as Constituições promulgadas e democráticas posteriores.

A lei regente é a de n. 4.717/65, chamada de Lei da Ação Popular (LAP), criada para regulamentar o texto constitucional de 1946. Atualmente, a ação popular está prevista no título II “dos Direitos e Garantias Fundamentais”, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, inserido no capítulo I da Constituição Federal de 1988, que trata “dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”.

[...] 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, 1988).

Conforme estabelecido no art. 60, §4, IV da Magna Carta, a ação popular não pode ser suprimida do texto constitucional, por estar inserida entre os direitos e as garantias fundamentais. Esse instrumento processual de tutela ambiental analisado permite que qualquer cidadão possa postular em juízo na defesa de um bem comum.

Entretanto, somente após a Carta Política de 1988 ficou expressa a possibilidade de se promover ação popular como instrumento idôneo à preservação do meio ambiente. Antes, seu objeto se limitava à defesa do erário e do patrimônio público considerado.

2.1 Objeto da ação popular

Conforme citado por Fiorillo (2017, p. 683), o inciso LXXIII, do art. 5º da Constituição, traz como objeto da ação popular a proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do patrimônio histórico e cultural quanto a atos lesivos contra eles praticados.

Assim, ação popular é voltada basicamente para a fiscalização da atividade administrativa em benefício do patrimônio público. Esse foi, historicamente, seu âmbito de proteção.

Em razão da matriz constitucional, pode-se dizer que sua propositura reclama “invalidade do ato” e “lesividade”, seus requisitos. Portanto, diante de ato legal ou que não enseja reparação, a ação popular não cabe.

Se o ato inválido pode ser definido como aquele praticado em desconformidade com a lei e os princípios de direito, o ato lesivo é aquele que reclama a causação de dano, patrimonial ou extrapatrimonial.

Segundo Rodrigues (2018, p. 513), a atividade lesiva apta a desencadear tutela, via ação popular, não é necessariamente aquela que causou o dano, sendo suficiente probabilidade de dano, isto é, risco de lesão. Admitese, portanto, nesta hipótese, uma tutela inibitória e não necessariamente repressiva. A alegação da invalidade do ato praticado e de lesividade já é suficiente, portanto, a ensejar a apuração via ação popular e a efetiva demonstração de tais requisitos, matéria de mérito, a se confirmar ou não durante sua tramitação.

Todavia, em se tratando de ação popular ambiental, o binômio lesividade-ilegalidade não se faz necessário. Isto porque basta a lesividade do ato apta a provocar a tutela jurisdicional no campo ambiental.

O poluidor não pode aduzir a legalidade de seu comportamento como justificativa para eximir-se de responsabilidade ambiental, não cabendo, por exemplo, sustentar a licitude de sua atividade ocasionada por atos autorizados pelo Poder Público, como fator impeditivo a proporcionar o devido ressarcimento pelos danos ambientais causados.

Na responsabilidade ambiental, esta é de índole objetiva. Assim dispõe o texto constitucional. Prescinde-se, nesses termos de dolo ou culpa do agente provocador, bastando que se demonstre o nexo causal entre a atividade desenvolvida e o dano (lesão) provocado. É o que se pode perceber da regra prevista no art. 225, § 3º da Magna Carta.

Fixada a responsabilidade ambiental, o ato editado pelo Poder Público objeto da ação popular é aquele efetivo gerador de efeitos concretos, pois o ato que não produziu efeitos ainda não ocasionou lesão. Desta forma, não cabe ação popular então para atacar a lei em tese.

O que se busca proteger é um interesse caro ao homem em sociedade. Isto porque o meio ambiente equilibrado consubstancia direito fundamental, cujo exercício sujeitará o Estado e terceiros à observância espontânea

e compulsória, quando assim o exigir o seu titular, competindo ao Estado protegê-lo e promovê-lo, conforme lembra Brandão e Augustin (2018, p. 46).

Na defesa ambiental, a ação popular poderá levar à anulação de atos administrativos, sejam comissivos ou mesmo omissivos, de qualquer dos Poderes da República.

Nesse sentido, pode-se destacar firme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), uma vez que:

[...] a ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente.

Pode ser proposta ação popular ante a omissão do Estado em promover condições de melhoria na coleta do esgoto da Penitenciária Presidente Bernardes, de modo a que cesse o despejo de elementos poluentes no Córrego Guarucaia (obrigação de não fazer), a fim de evitar danos ao meio ambiente (BRASIL, 2007).

Por meio do texto constitucional, observa-se a preocupação do legislador constituinte em estabelecer a independência de sanções ambientais na seara civil, administrativa e até mesmo penal, sujeitando seus agentes, pessoas físicas ou jurídicas, às devidas responsabilizações. Portanto é plenamente possível que um mesmo fato lesivo ao meio ambiente possa ensejar processos administrativo e judicial, culminando estes com aplicação de sanções de três ordens: administrativa, civil e penal.

2.2 Rito

Segundo Milaré (2018, p. 711), a liturgia a ser observada na condução da ação popular ambiental é a da Lei n. 4.717/1965 e, subsidiariamente, a do microsistema de Processos Coletivos (Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 7.347/1985 e outros diplomas que o integram) e a do Código de Processo Civil.

O procedimento de uma ação popular deverá seguir o rito ordinário do Código de Processo Civil, sendo que ao autor será dada a opção entre escolher a citação do réu por oficial de Justiça ou mesmo por edital, fato que não ocorre nas ações ordinárias, desde que presentes os requisitos do art. 258 do Código de Processo Civil para essa forma de citação, aplicando-se por analogia.

No tocante ao prazo para o réu responder à ação, existe regra específica no art. 7º da Lei n. 4.717/65. Isto em virtude de ser o prazo para contestação de 20 dias, prorrogáveis por mais 20 dias, havendo requerimento do interessado e desde que demonstrada a dificuldade na produção de prova documental, sendo comum este prazo a todos os interessados em contestar o feito. Neste caso, a contagem inicia-se na entrega do mandado cumprido, ou, se a citação for por edital, decurso do prazo previsto nele. Desta forma, o prazo para contestação não se aplica à regra geral do art. 335 do Código de Processo Civil (CPC), ressaltando que a lei processual civil será aplicável na hipótese de réus com advogados diferentes, com contagem de prazo em dobro, conforme dispõe o art. 229 do Código de Processo Civil:

[...] Art. 229. Os litisconsortes que tiveram diferentes procuradores, de escritórios de advocacia distintos, terão prazos em dobro para todas as suas manifestações, em qualquer juízo ou tribunal, independentemente de requerimento (BRASIL, 2015).

Diante da ausência de requerimento para produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz estará autorizado a julgar antecipadamente a lide, sem a necessidade, portanto, da realização de audiência de instrução e julgamento. Com isso, dará maior celeridade a esse tipo de demanda.

Em relação às custas processuais e ônus de sucumbência, a Magna Carta, quando tratou de isentar o cidadão de seu pagamento, salvo comprovada má-fé, pretendeu o legislador constituinte não desestimular o cidadão a controlar a atividade administrativa que venha a causar um dano efetivo a um interesse metaindividual, por meio da imposição desse ônus financeiro.

Ocorre que a LAP dispôs em seu art. 10 que as custas e o preparo deverão ser pagos no final da demanda. Entende-se, neste caso, que a regra prevista se aplica apenas às pessoas físicas e jurídicas demandadas, e não ao autor da ação (BRASIL, 1965). Isto em razão da isenção constitucional decorrer da representatividade popular do autor da ação, que fala e age representando a sociedade na proteção do patrimônio público e do meio ambiente. Caso o autor da ação pudesse ser afetado patrimonialmente com o insucesso de uma ação popular, certamente seria um grande desestímulo na propositura deste tipo de ação, enfraquecendo, inclusive a tutela ambiental que se busca.

Conforme Rodrigues (2018, p. 532), citando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em relação à ação civil pública, cujo fundamento decisório é idêntico à ação popular, também já se decidiu acerca da desnecessidade de recolhimento de custas processuais pelo autor, consoante decisão abaixo:

[...] Processo civil. Ação Civil Pública. Adiantamento de honorários de perito. Art. 18 da lei n. 7.347/85. Isenção. Privilégio da parte autora que não se alcança o polo passivo.

1. A jurisprudência deste Sodalício tem oferecido interpretação restritiva ao privilégio processual, limitando-o ao autor da ação, tal como ocorre na ação popular. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público (BRASIL, 2006).

Em relação ao sistema recursal aplicável à ação popular, relevante dizer que haverá duplo grau de jurisdição obrigatório, nas hipóteses de *improcedência* da ação ou mesmo de *carência*, sendo certo que tais decisões não produzirão efeitos enquanto não confirmadas pelo tribunal. E, se improcedente, haverá legitimidade recursal não apenas para o cidadão, autor da ação, como também para qualquer outro cidadão, comprovada essa condição, e também para o Ministério Público.

Entretanto, se procedente o julgamento da ação, é cabível recurso voluntário de apelação, com efeito suspensivo. Neste caso, justifica-se tal efeito em razão da presunção de legalidade dos atos editados pelo Poder Público. Portanto continuarão a produzir efeitos até o julgamento do recurso pelo tribunal.

Entretanto isso impedirá consoante prescrição legal, na possibilidade de realização de atos constritivos de penhora, sequestro e arresto dos bens componentes do patrimônio do réu, conforme dispõe o art. 14, § 4 da lei de ação popular (BRASIL, 1965).

E, dentro desse tema ainda, não se pode deixar de apontar a possibilidade, a exemplo do que ocorre no sistema recursal comum, da interposição de agravo de instrumento para atacar as decisões interlocutórias proferidas durante o processamento da ação popular.

A ação popular, seja qual for seu objeto, prescreve em 5 (cinco) anos, cujo prazo inicia-se a contar da publicação do ato lesivo. Isto porque, até este momento, não se tem a necessária publicidade do ato lesivo ao patrimônio

público ou meio ambiente afetado. E eventual prescrição da ação popular não impedirá a propositura de outras espécies de ações de tutela coletiva, como ação de improbidade administrativa ou ação civil pública, por exemplo.

A coisa julgada na ação popular produzirá efeitos não apenas “dentro” como também “fora” do processo judicial a que se refere, conforme a decisão prolatada. Denomina-se coisa julgada “*eventum probationis*”, conforme se observa da regra prevista no art. 18 da Lei n. 4.717/65.

Portanto, se ação for julgada improcedente em razão de uma deficiência na atividade probatória, poderá ser proposta por outro cidadão legitimado, ou mesmo reproposta pelo próprio autor, produzindo, assim, efeitos de coisa julgada *formal* (dentro daquele processo apenas).

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada teve suporte em revisão bibliográfica e legislação pertinente, referendada por doutrina especializada, em virtude da qual, com apoio em jurisprudência coletada, analisou-se o tema proposto com a necessária profundidade, em vários aspectos, apresentando-se sugestões.

Nesse sentido, foi utilizado o processo dialético, partindo-se da análise de uma realidade teórica atual, com fundamento na legislação vigente, analisando-se a ação popular como instrumento de tutela ambiental.

A técnica de pesquisa adotada foi fundada em levantamento bibliográfico descritivo, com procedimento técnico-bibliográfico elaborado a partir de livros especializados, assim como por meios de artigos científicos e legislação correlata, entre outros, além de apoio em material disponível na rede mundial de computadores (internet).

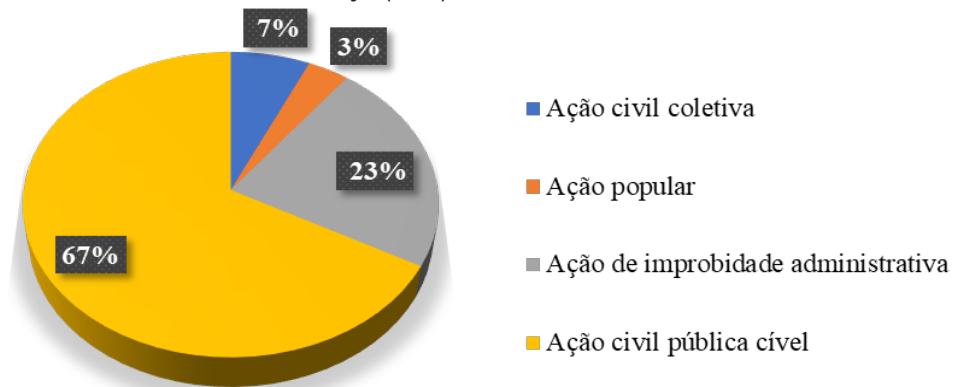
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa confirma que, na prática jurídica, o meio ambiente é tratado como interesse difuso, conforme definição de Mazzilli (2018, p. 32), como sendo aquele de natureza indivisível, com titulares indetermináveis, todos ligados por uma circunstância fática qualquer. Em razão da relevância de sua preservação, pode e deve ser defendido não apenas pela Administração Pública, mas também pela sociedade civil.

Assim sendo, deve o Estado adotar políticas ambientais que visem a preservá-lo para as presentes e futuras gerações, em um conjunto de atividades conhecidas como “autotutela” da Administração Pública, assim como ser possível que órgãos e entidades que tenham entre suas finalidades institucionais a defesa do meio ambiente promovam o ajuizamento de ações judiciais que visem não apenas prevenir o dano ambiental, mas também recompô-lo, quando possível, provendo o justo e necessário ressarcimento em face de seu causador.

Por meio de estudo abaixo destacado (Figura 1), apurou-se que as ações coletivas registradas em 2017 chegaram ao número total de 62.210 ações, sendo na sua maioria ações civis públicas cíveis (42.686 ações), seguidas das ações de improbidade administrativa (14.119 ações) e das ações civis coletivas (4.211 ações). Já em relação à ação popular, elas corresponderam a apenas 2.194 ações de um total de 62.210 ações coletivas propostas, o que corresponde a apenas 3% das ações coletivas registradas no ano de 2017.

Figura 1 – Total de ações coletivas no Brasil em 2017 registradas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).



Fonte: Elaborado pelos autores. Adaptado de CONJUR (Consultor Jurídico, 2019).

Assim sendo, pode-se destacar o levantamento único realizado perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no exercício de 2017, realizado pela revista eletrônica Consultor Jurídico (CONJUR), que, por meio de publicação de 20 de março de 2019, apurou a reduzida incidência de ações

populares propostas em comparação com as demais ações coletivas, como observado na Figura 1.

Nessa vertente de instrumentos aptos à tutela ambiental, releva-se o papel do cidadão na defesa ambiental, via ação popular, ainda pouco difundida e utilizada pelo jurisdicionado, em comparação com as demais ações coletivas, razão pela qual urge-se a necessidade de ampla divulgação desse meio de proteção ambiental pelo sistema de ensino, público e privado, além da grande mídia.

Relevante dizer que, a partir da nova ordem constitucional, o meio ambiente foi consagrado como objeto de proteção jurídica, por meio deste instrumento processual previsto e regulamentado em nosso sistema jurídico, desde a aprovação da Lei n. 4.717/65.

Assim, em relação a sua legitimidade ativa, a ação popular deve ser proposta pelo cidadão, cuja comprovação demanda a apresentação de título de eleitor, nos termos do art. 1º, § 3º da Lei n. 4.717/65 (LAP). O título eleitoral, neste caso, é apenas o meio para se comprovar tal condição, não se confundindo com o conceito de eleitor.

Logo, a ação popular poderá ser proposta em foro diverso daquele em que o autor vota, ou seja, em que é eleitor. E, mesmo ajuizando a ação no foro competente, o autor deverá se valer de um advogado, caso não tenha a necessária formação jurídica, pois a legitimidade ativa do cidadão para propor esse tipo de ação não se confunde com capacidade postulatória, proveniente dos advogados. Neste caso, terá de constituir um!

A norma legal não foi recepcionada pela Magna Carta de 1988. Tal assertiva pode ser justificada pelo fato de que, em nossa Lei Maior, ao tratar da ação popular como instrumento de tutela coletiva apto a proteger, inclusive, o meio ambiente, não restringiu o alcance de cidadão apenas àquele que estivesse em dia com suas obrigações eleitorais, o eleitor. O constituinte utilizou-se da expressão “qualquer cidadão”, apenas.

Dessa forma, a questão ambiental e sua esfera de proteção deve ultrapassar as barreiras de definição do cidadão como sendo aquele que exerce plenamente sua capacidade eleitoral, ativa ou passiva. Pensar diferente dessa colocação é restringir o alcance da tutela constitucional ambiental, via ação popular, o que não parece que tenha sido a intenção do legislador constituinte.

Não se deve, portanto, ser deferida no sentido restrito da lei regente, isto é, apenas ao cidadão comprovadamente eleitor, e sim a todos, alcançando, portanto, brasileiros e estrangeiros residentes em nosso país, titulares, dessa forma, do bem/interesse protegido.

Em reforço à tese defendida, destaca-se o posicionamento de Fiorillo (2017, p. 686), o qual sustenta que, em sendo de “*todos*” os bens ambientais, nada mais lógico que não só o eleitor quite com a Justiça Eleitoral, mas que todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no País possam ser rotulados cidadãos para fins de propositura da ação popular ambiental. Funda-se no art. 5º “*caput*” e LXXIII, além do art. 225, “*caput*” do texto constitucional.

Conforme mencionado por Fiorillo (2017, p. 688), o Supremo Tribunal Federal já tem precedentes no sentido de permitir aos estrangeiros residentes no País o exercício de direitos e garantias fundamentais, conforme se observa no julgamento do Habeas Corpus n. 74.051, em 18/06/1996, da 2ª Turma, sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio um desses direitos fundamentais.

Desta forma, a ação popular ambiental pode ser proposta por qualquer cidadão perfeitamente viável que responda por ela, não apenas a pessoa jurídica de direito público responsável pelo ato que se busca invalidar, como também aquele particular beneficiário do ato.

Seu escopo é, sem prejuízo de eventual cominação reparatória em sentença, fundamentalmente desconstitutivo, no sentido de invalidar aquele ato administrativo que possa causar dano ambiental. Portanto percebe-se a desnecessidade de dano ambiental efetivo, bastando seu risco potencial, como ocorre, por exemplo, quando o Poder Público autoriza a construção de uma fábrica sem o necessário estudo de impacto ambiental.

Quanto à propositura da ação popular ambiental, é perfeitamente possível que o cidadão venha, reflexamente, a extrair vantagens dessa lide, como ocorre, por exemplo, quando se pretende anular um procedimento licitatório para construção de um aterro sanitário que viola os valores ambientais, sendo o autor vizinho daquele local, de forma que, conseqüentemente, será prejudicado com a desvalorização de seu imóvel.

Relevante que exista sempre um interesse público a ser tutelado por meio dessa ação, ainda que coincida com o interesse pessoal do autor.

Em relação à legitimidade ativa ainda, o Supremo Tribunal Federal (STF) já há muito tempo consolidou seu entendimento acerca da impossibilidade de ajuizamento de ação popular por pessoa jurídica, conforme súmula 365 que assim dispõe: “Pessoa Jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

No tocante à legitimidade passiva, verifica-se, a teor do art. 6º da Lei de Ação Popular, que haverá sempre a necessidade de integrar na demanda não apenas as entidades referidas no art. 1º como também os agentes públicos responsáveis pelo ato atacado e os beneficiários dele. Temos um “litisconsórcio necessário” na ação popular.

Claro está, entretanto, que, se inexistir ou nem sequer for identificada pessoa beneficiada com a prática do ato lesivo, a ação popular deverá ser proposta apenas em face das pessoas ou entidades indicadas no art. 1º da LAP (BRASIL, 1965).

A pessoa jurídica de direito público, na ação popular, assume um papel peculiar. Isto porque, uma vez citada, consoante dispõe o art. 6º, § 3º da LAP, poderá assumir o polo ativo, aditando a inicial, ou permanecer no polo passivo, caso inerte. Desta forma, ainda que ré na ação popular, poderá promover a execução em caso de procedência da ação, conforme dispõe o art. 17 desta lei (BRASIL, 1965).

O Ministério Público, por sua vez, protagonista em outras ações ambientais, assume na ação popular um papel de fiscal da lei (*custos legis*), zelando pela observância da forma e dos prazos legais.

Poderá o *parquet* apenas, na qualidade de sucessor processual, assumir o papel de autor quando este abandonar a ação. Poderá também promover a execução da sentença se, no prazo de 60 dias, nem o autor nem a pessoa de direito público interessada o fizer.

Outra discussão que se impõe é se a ação popular ambiental teria regra própria de competência ou seguiria a regra ordinária prevista para as demais ações populares.

Nesse ponto, inexistente regra específica. Sendo assim, em relação à competência para o processo e julgamento de uma ação popular ambiental,

essa poderá ser julgada pela Justiça Federal ou Estadual, conforme a origem do ato que se busca impugnar. É o que se depreende do art. 5º da Lei n. 4.717/65.

Assim, será de competência da Justiça Federal se a União, autarquia ou empresa pública federal demonstrar interesse na causa, ainda que exista interesse concomitante de estado ou município.

Todavia, caso haja interesse simultâneo de estado e município tão somente, a ação popular será processada perante uma Vara da Fazenda Pública Estadual. Tal passagem é disposta no art. 5º, § 2º do mesmo diploma legal, conforme a Lei n. 4.717 de 1965.

[...] Quando pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do estado, se houver (BRASIL, 1965).

Portanto, como dito, e nos termos preconizados no art. 5º da Lei n. 4.717/65, a competência para o processo e julgamento de uma ação popular será fixado pelo “critério territorial”, ou seja, competente será o juízo da localidade em que foi praticado o ato impugnado. E quanto a matéria, se houver interesse da União, autarquia ou empresa pública federal, incumbirá à Justiça Federal o seu julgamento, remanescendo à Justiça Estadual nas demais hipóteses. Esse julgamento será, necessariamente, perante juiz de primeiro grau de jurisdição, independentemente da autoridade responsável pelo ato atacado, pois, sendo cabível ação popular, ao contrário do que ocorre com outros instrumentos de tutela coletiva, como o mandado de segurança, inexistente foro privilegiado.

Nesse sentido, jurisprudência do STF, conforme ementa abaixo:

[...] Ação originária. Questão de ordem. Ação popular. Competência originária do Supremo Tribunal Federal. Não ocorrência. Precedentes.

1. A competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau. Precedentes.

2. Julgado o feito na primeira instância, se ficar configurado o impedimento de mais da metade dos desembargadores para apreciar o

recurso voluntário ou a remessa obrigatória, ocorrerá a competência do Supremo Tribunal Federal, com base na letra n do inciso I, segunda parte, do artigo 102 da Constituição Federal.

3. Resolvida a Questão de Ordem para estabelecer a competência de um dos juízes de primeiro grau da Justiça do Estado do Amapá (BRASIL, 2003).

Desta forma, o presente estudo justificou-se pela possibilidade de se analisar um desses instrumentos processuais de tutela ambiental que é a ação popular, por meio de seu objeto e rito, para, ao final, com a análise de seus legitimados, discutir-se acerca da recepção constitucional do art. 1º, §3º da Lei n. 4.717/65.

Objetivou-se avaliar se a norma infraconstitucional supramencionada, anterior à ordem constitucional atual, introduzida pela Carta Política de 1988, estaria ou não em desacordo com o disposto em seu art. 5º, LXXIII, além de se apontar a regra de competência quando a matéria for ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão deste estudo, foi possível verificar a importância da ação popular no arcabouço jurídico, como ação judicial em relação a um dos mais relevantes interesses difusos a serem tutelados, que é o meio ambiente.

Diante deste trabalho, pode-se afirmar que a ação popular ambiental tem ampla legitimidade para sua propositura e nenhuma regra específica de competência que a diferencie em relação às demais ações populares, devendo ser ajuizada sempre em primeiro grau de jurisdição.

Pode-se dizer que a ação popular se revela como a mais direta e autêntica forma de proteção ambiental, pois todas as pessoas físicas podem postular a tutela ambiental, provocando o Poder Judiciário e fazendo uso deste relevante instrumento processual de jurisdição coletiva. Com isso, haverá a possibilidade de conferir uma proteção satisfatória a bens jurídicos indetermináveis, cujos titulares são também pessoas indetermináveis.

Por meio da ação popular ambiental, o legitimado transforma-se, verdadeiramente, em um fiscal de atos de terceiros, no sentido de confrontar

as atividades destes e os princípios e valores ambientais que interessam à coletividade.

Urge a necessidade de o Supremo Tribunal Federal, em ação própria, negar validação jurídica ao dispositivo infraconstitucional apontado, anterior à Carta Política de 1988, posto traduzir inconveniente obstáculo a uma eficiente defesa ambiental.

Para isso, é fundamental que o Poder Público dissemine políticas públicas voltadas à universalização da educação ambiental, em todos os níveis de ensino, demonstrando a necessidade de proteção de um bem que é de todos e, mais do que isso, apresentando as formas de protegê-lo, inclusive, via ação popular.

Ampla divulgação com campanhas publicitárias, somada a movimentos populares e organizações não governamentais, pode auxiliar nesta tarefa de levar à população a importância de um meio ambiente protegido, equilibrado e que deve ser garantido, também, para as futuras gerações. A ação popular, com sua massificação como relevante instrumento processual de defesa ambiental, poderá ajudar nessa missão.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, André da Fonseca; AUGUSTIN, Sérgio. O dever fundamental de proteção do meio ambiente e as consequências jurídicas de seu reconhecimento. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 39-55, 2018.

BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília-DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2007. Disponível em: <http://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*, 2006. Disponível em: <http://ww2.stj.jus.br/pesquisa>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*, 2003. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.aspx?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 5 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 860 p.

GOMES, Mario Federici; AGUIAR, Patrícia Leal Miranda. A atuação da polícia administrativa ambiental na fiscalização dos aterros sanitários municipais. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, SP, v. 19, n. 8, p. 51-69, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 31. ed. São Paulo: Saraivajur, 2018. 1036 p.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ZANETI JUNIOR, Hermes; LINO, Daniela Bermudes. Os painéis do CNJ e os dados da efetividade das ações coletivas no Brasil. *Conjur*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-20/opiniao-dados-efetividade-acoes-coletivas-brasil>. Acesso em: 12 out. 2019.