

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Faculdade de Direito

**AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO CIDADÃO PARA
PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL**

André Luiz Lopes

Belo Horizonte

2013

André Luiz Lopes

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO CIDADÃO PARA
PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu

LOPES, André Luiz.

L864a

Ação Popular como instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental / André Luiz Lopes – 2013.

118 f.

Orientador: Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu.

Dissertação (mestrado) - Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC.

Referências: f.112 - 118.

1. Ação popular 2. Legitimidade 3. Meio Ambiente 4. Cidadão. I.Título.

CDU 349.6

Bibliotecária responsável: Fernanda Lourenço CRB 6/2932

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

André Luiz Lopes

Ação Popular como instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: __/__/__

Orientador: Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu

Professor Membro: Prof. Dr. José Cláudio Junqueira Ribeiro

Professor Membro: Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares

Nota: ____

Belo Horizonte
2013

Dedico o presente trabalho aos meus pais, irmãos e amigos, colegas do magistério, amigos espirituais, minha esposa e filho. Agradeço os incentivos, a compreensão e o carinho, os quais foram primordiais para a conclusão deste meu objetivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu, pela amizade, competência e honestidade na condução de seu trabalho, aos colegas do magistério, aos professores, ao Magnífico Reitor, Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf, ao amigo Des. Newton Teixeira Carvalho, aos funcionários da Escola Superior Dom Helder Câmara, em especial os lotados na biblioteca, aos meus alunos, aos colegas do mestrado, à minha esposa Juliana e filho André, pela compreensão, apoio e carinho. Agradeço a todos vocês que, de alguma forma, contribuíram para a construção deste trabalho.

A Deus por ter me presenteado a vida, colocando no meu caminho pessoas boas para comigo caminhar...

Todos os seres são iguais, pela sua origem, seus direitos naturais e divinos e seu objetivo final.

(São Francisco de Assis)

RESUMO

Esta dissertação apresenta a Ação Popular como instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental, àqueles interessados na proteção e preservação do meio ambiente, desmistificando o conceito de cidadão, previsto na Lei 4.717/65, apresentando-o com a amplitude disponibilizada pela Constituição de 1988, denominada de “Constituição cidadã”. Demonstra-se o objeto desta ação, seus requisitos, os legitimados passivos *ad causam*, a possibilidade dos maiores de 16 e menores de dezoito anos serem autores populares, a competência jurisdicional para conhecimento e julgamento do pedido, levantando a questão do prazo prescricional desta ação, frente ao bem difuso tutelado. Também trata de minúcias processuais, a atuação do Ministério Público e a questão da responsabilidade civil pelo dano ambiental, bem como a solidariedade do Estado quanto a este. Será tratada, ainda, as técnicas e métodos de quantificação do dano ambiental, como forma de viabilizar a reparação do dano ambiental na tutela jurisdicional provocada, além da destinação dos valores obtidos na sentença condenatória da Ação Popular Ambiental.

Palavras-chave: Ação Popular Ambiental, legitimidade, cidadão, meio ambiente.

ABSTRACT

This dissertation presents the Popular Action as a tool for citizen prevention and remedying of environmental damage, those interested in protecting and preserving the environment, demystifying the concept of citizen, under Law 4.717/65, presenting him with the breadth provided by the Constitution 1988, called "citizen Constitution". Demonstrates up the subject of this action, its requirements, liabilities legitimate ad cause, the possibility of over 16 and under eighteen authors are popular jurisdiction for judgment and knowledge of the application, raising the question of limitation of this action forward to diffuse well protected. Also addresses procedural minutiae, the acting public prosecutor and the issue of liability for environmental damage, as well as the solidarity of the state on this. Will be treated, yet, the techniques and methods to quantify environmental damage, in order to facilitate the repair of environmental damage caused in the judicial protection, in addition to the allocation of values obtained in the conviction of Popular Environmental Action.

Keywords: Popular Environmental Action, legitimacy, citizen, environment.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 NOÇÕES GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL.....	15
2.1 Do conceito de meio ambiente.....	16
2.2 Do desenvolvimento sustentável e do direito ao meio ambiente saudável.....	19
2.3 Do bem ambiental.....	22
2.4 Do dano ambiental.....	25
3 AÇÃO POPULAR.....	27
3.1 Natureza jurídica da Ação Popular Ambiental.....	28
3.2 Origem e evolução da Ação Popular.....	29
3.3 A Ação Popular no Direito Comparado.....	31
3.4 A Ação Popular no Brasil.....	32
3.5 Diferença da Ação Popular disciplinada pela Lei 4.717/65 e Ação Popular Constitucional.....	35
3.6 Do objeto da Ação Popular.....	38
3.7 Da natureza transindividual dos bens/interesses tutelados.....	42
3.8 Do interesse difuso: conceito.....	43
3.9 Requisitos da Ação Popular.....	44
3.10 Da legitimidade ativa ad causam na Ação Popular.....	47
3.11 Da legitimidade passiva ad causam na Ação Popular.....	49
4 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL E O CONCEITO DE CIDADÃO.....	51
4.1 Da legitimidade ativa ad causam do maior de 16 anos e menor de 18 anos de idade na Ação Popular Ambiental.....	55
4.2 Da legitimidade passiva ad causam na Ação Popular Ambiental.....	59
5 DA PETIÇÃO INICIAL 61	
5.1 Da competência.....	62
5.2 Da possibilidade de liminar.....	65
5.3 Dos pedidos do autor popular.....	67
5.4 Da atuação do Ministério Público na Ação Popular.....	70
5.5 Da prescrição	72
6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	76
6.1 Da responsabilidade civil objetiva, aplicada ao Direito Ambiental.....	78

6.2	Diferença da teoria do risco integral e teoria do risco administrativo.....	82
6.3	Da responsabilidade civil solidária do Estado por dano ambiental	84
6.4	Do dano moral (extrapatrimonial) ambiental.....	86
6.5	Excludentes da responsabilidade civil no dano ambiental.....	87
7	A SENTENÇA CONDENATÓRIA NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL.....	89
7.1	Da quantificação do dano ambiental.....	92
7.2	Critérios para mensuração do dano ambiental e a fixação do quantum indenizatório na sentença.....	94
7.2.1	Técnicas de valoração do dano ambiental.....	97
7.2.2	Metodologias de valoração do dano ambiental.....	99
7.2.2.1	Métodos diretos.....	99
7.2.2.2	Métodos indiretos.....	101
7.3	Da reparação do dano moral (extrapatrimonial) ambiental.....	103
7.4	Dos recursos.....	105
7.5	Do cumprimento da sentença.....	106
7.6	Da coisa julgada e efeitos da sentença.....	107
7.7	Da destinação dos valores obtidos na sentença da ação popular ambiental.....	108
8	CONCLUSÃO.....	110
	REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a analisar a Lei 4.717/65, que regula a Ação Popular, bem como o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que trouxe em seu bojo esta ferramenta processual com maior amplitude, dando ao “cidadão” o direito de 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, praticado pelo Poder Público e/ou particular, por meio da tutela jurisdicional, além da condenação dos culpados pelo dano.

Se de um lado a Lei de Ação Popular propiciou ao cidadão a possibilidade e o direito de fiscalizar a coisa pública, a Constituição Federal elevou este direito a um dever, prescrevendo em seu art. 225, que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade **o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**” [grifos nossos], promovendo, para tanto, o meio ambiente a um direito fundamental, incluindo-o na lista dos bens tutelados pela Ação Popular.

Em um momento em que o meio ambiente assume relevância cada vez mais transnacional e os direitos, por consequência, cada vez mais transindividuais, a disponibilização do direito/dever do cidadão em tomar iniciativa em prol do meio ambiente, baseado, sobretudo, no comando constitucional dos art. 5º, LXXIII e art. 225, é a Ação Popular um instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental.

A escolha do tema – Ação Popular como instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental –, deve-se à importância deste instrumento jurídico à disposição do cidadão, único legitimado para sua propositura, frente à negligência do Estado na administração da coisa pública, sobretudo, na questão ambiental. A escassez de obras jurídicas sobre o tema, tratando das nuances desta ação, também ensejaram o desenvolvimento deste trabalho no tema proposto.

A questão da legitimidade ativa *ad causam* na Ação Popular, que apontou o cidadão eleitor como único legitimado, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988? A Ação Popular Ambiental deverá ser proposta contra todos responsáveis pelo ato/dano? É necessária a demonstração do binômio ilegalidade/lesividade para a propositura da Ação Popular Ambiental? O prazo prescricional de 05 anos aplica-se à Ação Popular Ambiental? São questionamentos a serem respondidos neste trabalho.

Para investigar o problema proposto será utilizado o método dedutivo através da pesquisa bibliográfica do tema.

O desenvolvimento partirá do conceito de meio ambiente, bem transindividual, cujo Poder Público e a coletividade têm o direito/dever de defender e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, mantendo-o ecologicamente equilibrado, por ser ele essencial à sadia qualidade de vida, conforme o comando Constitucional do art. 225, além de tratar do dano a que está exposto e a responsabilização civil dos culpados.

No primeiro capítulo conceituar-se-á Direito Ambiental e meio ambiente, apresentando o bem ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sujeito a danos.

No segundo capítulo, será apresentada a Ação Popular, sua fundamentação legal, natureza jurídica, origem e evolução histórica, diferenciando-se a Ação Popular disciplinada pela Lei 4.717/65 da Ação Popular Constitucional.

O terceiro e quarto capítulos tratarão do objeto e natureza transindividual dos bens/interesses tutelados pela Ação Popular e Ação Popular Ambiental, apontando os requisitos para a propositura de ambas as ações, e investigando o conceito de cidadão, único legitimado pela lei a propô-la. Também será abordada a questão da legitimidade passiva *ad causam* e a necessidade ou não de acionar todos os que contribuíram para o dano ambiental.

No quinto capítulo será analisada a questão da competência para apreciação e julgamento dos pedidos da Ação Popular ambiental, bem como o polêmico prazo de prescrição, previsto na Lei 4.717/65.

A questão processual terá maior ênfase no capítulo sexto, demonstrando-se os requisitos da petição inicial, apresentando a possibilidade de deferimento liminar para prevenção ou cessação do ato lesivo aos bens/interesses tutelados, apontando os requisitos autorizadores, bem como os pedidos possíveis na Ação Popular Ambiental, evidenciando-se também a atuação do Ministério Público.

O capítulo sétimo tratará da responsabilidade civil dos causadores do dano ambiental, discorrendo sobre as modalidades existentes, diferenciando-as, e declinando a modalidade aplicada ao Direito Ambiental, se existe a possibilidade de suscitação de alguma excludente da responsabilidade civil, a responsabilidade solidária do Estado pelo dano ambiental ocorrido e a configuração do dano moral (extrapatrimonial), originário da lesão ao meio ambiente, bem como os critérios para o seu arbitramento na sentença.

A sentença condenatória na Ação Popular Ambiental será estudada no capítulo oitavo, enfrentando o problema da quantificação do dano ambiental, apresentando-se algumas das técnicas e metodologias existentes e aplicadas pelo Poder Judiciário. Tratar-se-á também da reparação do moral/extrapatrimonial ambiental, os recursos processuais disponíveis nesta

ação, o cumprimento da sentença, a coisa julgada e seus efeitos, além da destinação dos valores obtidos na sentença da Ação Popular Ambiental.

Apesar de o tema ser pouco desenvolvido, doutrinariamente, visa-se pelo presente trabalho aprofundar o debate, no mundo científico e acadêmico, sobre a Ação Popular Ambiental como expressão da cidadania e instrumento para construção de um Estado verdadeiramente democrático de direito, alicerçado no poder do povo, que tem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também o dever de defendê-lo e preservá-lo, enquanto bem comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida da presente e futuras gerações.

2 NOÇÕES GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL

Na tentativa de conceituar a nova disciplina jurídica, surgiram várias expressões, como “Direito do Meio Ambiente”, “Direito do Ambiente”, “Direito Ambiental”, “Direito Ecológico”, dentre outras, sendo a expressão “Direito Ambiental” a mais utilizada pelos autores brasileiros.

Helita Barreira Custódio, baseando-se nas normas constitucionais e extravagantes vigentes, conceitua a disciplina “Direito Ambiental”, dando-lhe uma visão genérica:

[...] considera-se Direito Ambiental o conjunto de princípios e regras, o qual disciplina todas as atividades direta ou indiretamente relacionadas com o uso racional dos recursos naturais (ar, águas superficiais e subterrâneas, águas continentais, costeiras, marítimas e oceânicas, solo e subsolo, espécies animais e vegetais, alimentos, bebidas em geral, luz, energia), bem como a promoção e proteção dos bens culturais (de valor histórico, artístico, monumental, paisagístico, turístico, arqueológico, paleontológico, espeleológico, ecológico, científico), tendo por objetivo a defesa e a preservação do patrimônio ambiental (natural, cultural), e por finalidade a incolumidade da vida em geral, tanto a presente como a futura. (CUSTÓDIO, 1993, p. 115).

E continua a autora:

O Direito Ambiental constitui recente e importante ramo do Direito disciplinador de condutas e atividades direta e indiretamente relacionadas com a promoção da proteção, da conservação, da conciliação de interesses mediante o uso racional ou adequado, da recuperação ou melhoria e da preservação dos recursos ambientais (científico-naturais e culturais em geral) integrantes do meio ambiente e juridicamente protegidos, originado das notórias exigências notadamente sócio-econômico-ambientais em prol da vida, da saúde pública e da pacífica coexistência social, nas esferas nacionais, comparadas, comunitárias e internacionais do mundo contemporâneo. (CUSTÓDIO, 1993, p. 115)

Tycho Brahe Fernandes Neto (19[--], p. 15) conceitua Direito Ambiental como o “conjunto de normas e princípios editados objetivando a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente”. Ressalta, ainda, a expressão “Direito Ambiental” é mais ampla do que a expressão “Direito Ecológico”.

Para Paulo Affonso Leme Machado a expressão a ser utilizada para definir a disciplina não possui grande relevância, importando mais o conteúdo dessa nova disciplina jurídica, caracterizando-a assim:

O Direito Ambiental é um direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência, concernente aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um direito das águas, um direito da atmosfera, um direito do solo, um direito florestal, um direito da fauna ou um direito da biodiversidade. O

direito ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação. (MACHADO, 2005, p. 91-92)

Hely Lopes Meirelles (1991, p. 484) definiu o Direito Ambiental como aquele “destinado ao estudo dos princípios e regras tendentes a impedir a destruição ou a degradação dos elementos da Natureza”.

Édis Milaré (2011, p. 1062) conceitua Direito ambiental como sendo o “complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

Para José-Luis Serrano (*in* VARRELA; BORGES, 1998, p. 34): “El Derecho Ambiental es el sistema de normas, principios, instituciones entre los sistemas y sus entornos naturales”.

2.1 Do conceito de meio ambiente

A Lei 6.938/81, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, no inciso I de seu artigo 3º conceitua meio ambiente como sendo “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” (BRASIL, 1981).

Seguindo a tendência sistematizada na citada Lei 6.938/81, a Constituição Federal no art. 225, *caput*, disciplina que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Com isso, oportunizou classificarmos os aspectos que integram – meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho –, além de possibilitar outras formas de manifestação ainda não delineadas.

O meio ambiente *natural* ou físico é aquele “constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Concentra o fenômeno da homeostase, consiste no equilíbrio dinâmico entre nós seres vivos e o meio em que vivem”, leciona Celso Antônio Fiorillo

(2000, p. 19), que complementa: “além da amplitude conceitual atribuída ao meio ambiente pelo legislador ordinário, este optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma” (FIORILLO, 2000, p. 19).

Por meio ambiente *artificial*, entende-se o “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”. Meio ambiente *cultural* “é aquele integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do interior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”, registra José Afonso da Silva (1998, p. 3).

No que tange ao meio ambiente do *trabalho*, Celso Antônio Fiorillo ensina que este consiste:

[...] no local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.). (FIORILLO, 2000, p. 19)

Neste mesmo sentido, Romeu Faria Thomé da Silva (2011, p. 180) defende que o conceito apresentado pela Lei 6.938/81 deve ser interpretado de forma abrangente, em consonância com a Constituição Federal, no sentido de inserir os aspectos sociais, culturais e econômicos, além dos aspectos de ordem física, química e biológica, expressamente mencionados. O entendimento de “meio ambiente” deve ser amplo, aglutinador, envolvendo e interconectando os aspectos bióticos (flora e fauna), abióticos (físicos e químicos), econômicos, sociais, culturais, enfim, os aspectos que conjuntamente formam o “ambiente”, sendo o meio ambiente classificado como:

- a) meio ambiente natural: ou também chamado de físico, constituído pelo solo, água, ar, flora e fauna;
- b) meio ambiente cultural (arts. 215 e 216, da CF): integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico;
- c) meio ambiente artificial (arts. 182 e 183, da CF): consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano) e equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, etc), em fim, toda infraestrutura;

d) meio ambiente do trabalho (arts. 7º, XXII e 200, VIII, da CF): integra a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância às normas de segurança. Abrange saúde, prevenção de acidentes, dignidade da pessoa humana, salubridade e condições de exercício saudável do trabalho (COSTA, 2010, p. 53).

Já a Resolução nº 306/02, do CONAMA, no inciso XII, do Anexo I, conceitua meio ambiente como sendo o “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Beatriz Souza Costa (2010, p. 53) conceitua meio ambiente como sendo “o conjunto de elementos naturais e artificiais partilhados com seres humanos e não humanos, necessários ao desenvolvimento e sobrevivência dessas espécies de forma harmônica e solidária”.

Édis Milaré (2011, p. 141-142) leciona tratar-se o meio ambiente de uma noção “camaleão”, que exprime, queiramos ou não, as paixões, as expectativas e as incompreensões daqueles que dele cuidam. Citando Ávila Coimbra, conceitua meio ambiente como sendo o conjunto dos elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos (ÁVILA COIMBRA *apud* MILARÉ, 2011, p. 144).

O Supremo Tribunal Federal adotou esta mesma classificação ao afirmar que:

[...] a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.¹

Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 169), definem meio ambiente como conjunto de fatores naturais, artificiais, culturais e laborais que constituem a ambiência em que todos os seres humanos, bem como os demais seres vivos, nascem e se desenvolvem, motivo da Ação Popular poder ser intentada para proteger todas as dimensões do meio ambiente.

¹ STF: ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/02/06, p. 528.

2.2 Do desenvolvimento sustentável e do direito ao meio ambiente saudável

O termo “desenvolvimento sustentável”, na forma como ficou mundialmente conhecido, foi primeiramente utilizado por Robert Allen (*apud* BELLIA, 1996, p. 23), no artigo “How to save the world”, no qual resumia o livro *The world conservation strategy: living resource conservation for sustainable development* (1980), da International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environmental Program (UNEP) e World Wild Fund (WWF). Segundo ele, era o desenvolvimento requerido para obter a satisfação duradoura das necessidades humanas e o crescimento (melhoria) da qualidade de vida.

Contudo, antes disso, em 1972, o conceito já havia sido empregado. Nas palavras de Maurice Strong, secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o qual propriamente lançou o conceito de desenvolvimento sustentável:

Esse conceito normativo básico emergiu da Conferência de Estocolmo, em 1972. Designado à época como “abordagem do ecodesenvolvimento”, e posteriormente nomeado desenvolvimento sustentável, o conceito vem sendo continuamente aprimorado, e hoje possuímos uma compreensão mais aprimorada das complexas interações entre a humanidade e a biosfera. (STRONG *in* SACHS, 1993, Prefácio)

E Strong conclui seu pensamento, afirmando que:

O desenvolvimento e o meio ambiente estão indissolavelmente vinculados e devem ser tratados mediante a mudança do conteúdo, das modalidades e das utilizações do crescimento. Três critérios fundamentais devem ser obedecidos simultaneamente: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. (STRONG *in* SACHS, 1993, Prefácio)

Ignacy Sachs (1993, p. 24-27), aprimorando a conceituação de Strong, apontou cinco dimensões de sustentabilidade:

1. Social;
2. Econômica;
3. Ecológica;
4. Espacial (voltada para uma configuração rural-urbana equilibrada);
5. Cultural (respeito às especificidades culturais).

Com muitos dos elementos propostos por Ignacy Sachs, em 1987 foi apresentado o relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, fruto dos

trabalhos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente (CMMAD), criada pela Assembleia Geral da ONU, em 1983. Esse relatório veio atentar para a necessidade de um novo tipo de desenvolvimento, capaz de manter o progresso em todo o planeta. Nele, apontou-se a pobreza como uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo. O relatório criticou o modelo adotado pelos países desenvolvidos, por ser insustentável e impossível de ser copiado pelos países em desenvolvimento, sob pena de se esgotarem, rapidamente, os recursos naturais. Cunhou-se, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, “o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (WCED, 1991).

Há dois importantes princípios neste conceito: o de **necessidades** e o da **noção de limitação**. O primeiro trata da equidade (necessidades essenciais dos pobres) e o outro se refere às limitações que o estágio da tecnologia e da organização social determina ao meio ambiente (WCED, 1991, p. 46).

O desenvolvimento sustentável significa compatibilidade do crescimento econômico com desenvolvimento humano e qualidade ambiental. Portanto, o desenvolvimento sustentável preconiza que as sociedades atendam às necessidades humanas em dois sentidos: aumentando o potencial de produção e assegurando a todos as mesmas oportunidades (gerações presentes e futuras).

Nesta visão, o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de equilíbrio, mas sim de mudanças quanto ao acesso aos recursos e quanto à distribuição de custos e benefícios. Na sua essência, é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e às aspirações humanas (WCED, 1991, p. 49).

A sustentabilidade é definida por Robert Costanza como sendo:

A relação entre os sistemas econômicos humanos dinâmicos e os sistemas ecológicos mais abrangentes, dinâmicos, mas normalmente com mudanças mais vagarosas, na qual: a) vida humana possa continuar indefinidamente, b) individualidades humanas possam florescer, c) cultura humana possa desenvolver, d) efeitos das atividades humanas permaneçam dentro de limites a fim de que não destruam a diversidade, complexidade e funções do sistema ecológico de suporte da vida. (COSTANZA, 1994, p. 75)

Segundo Arlete Moyses Rodrigues:

O desenvolvimento sustentável é entendido como processo de mudança em que o uso de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais concretizam o potencial de atendimento das necessidades humanas do presente e do futuro. (RODRIGUES, 1993, p. 16)

O desenvolvimento sustentável pressupõe uma harmonia entre os diferentes elementos constitutivos, vale dizer, investe na alteração da noção convencional de Crescimento Econômico, compreendido até então como a preponderância e prioridade da acumulação do capital sobre os demais componentes envolvidos no processo, o que implica na alteração da ideia de Consumo, buscando os parâmetros de um Consumo Sustentável.

Antônio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 367) afirma que o licenciamento ambiental é o principal instrumento de que o Poder Público dispõe para atingir a finalidade social, priorizada pela Constituição Federal. Este instrumento é essencial para garantir a qualidade ambiental e contribuir para uma melhor condição de vida das gerações futuras, visto permitir ao empreendedor identificar os efeitos ambientais de sua atividade e de que forma esses efeitos podem ser gerenciados.

Como direito fundamental, nas palavras de Cristiane Derani (1998, p. 92), o meio ambiente ecologicamente equilibrado é resultado de fatores sociais que permitiram e até mesmo impuseram a sua cristalização sob forma jurídica, explicitando a sua relevância para o desenvolvimento das relações sociais. Os limites ecológicos permeiam toda a economia, mas é imprescindível que tais limites se transformem em limites sociais, levando alterações nas políticas ambientais, econômicas e sociais, de forma a influir para a consecução de uma ordem econômica humana e ambientalmente justa.

A introdução do conceito de desenvolvimento sustentável no direito revela a preocupação primeira de garantir a manutenção das bases de produção e reprodução do homem e uma relação respeitosa deste com o meio ambiente, levando à formação de um conjunto de instrumentos preventivos que têm, como cerne, práticas econômicas, científicas e educacionais conservacionistas voltadas para o bem-estar da sociedade.

O desenvolvimento sustentável deve vir da aplicação harmônica dos art. 225 e 170, da Constituição Federal, em face da relação indissociável entre a ecologia e a economia.

A partir da Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, através do Princípio 1 da citada Declaração, que elevou o meio ambiente de qualidade ao nível de direito fundamental do ser humano. Assim,

[...] o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida

digna e gozar de bem estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras. (ONU, 1972)

Segundo José Rubens Morato Leite (*apud* DERANI, 2010, p. 89), este princípio significou, do ponto de vista internacional, um reconhecimento do direito do ser humano a um bem jurídico fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida. Além disto, firmou um comprometimento de todos na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as gerações presentes e futuras.

Como resultado deste reconhecimento internacional, a Constituição Federal de 1988, teve em seu art. 225 a previsão de que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o **dever** de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [grifos nossos]

Tal previsão é uma manifestação da consolidação deste direito fundamental na lei maior do ordenamento jurídico brasileiro.

José Rubens Morato Leite (*apud* DERANI, 2010, p. 89) leciona que na primeira parte do art. 225, observou-se um direito fundamental que, à primeira vista é, simultaneamente, um direito social e individual, pois desse direito de fruição ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, não advém nenhuma prerrogativa privada. Não é possível, em nome deste direito, apropriar-se individualmente de parcelas do meio ambiente para consumo privado. O caráter jurídico do meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é ser um bem comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está diretamente ligada à realidade social.

2.3 Do bem ambiental

A concepção de bem ambiental surgiu com a Constituição Federal de 1988, quando no seu art. 225, *caput*, referiu-se ao meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, registrando Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 12), ter a Constituição Federal formulado inovação revolucionária no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os privados.

Rui Carvalho Piva (2000, p. 104) conceitua bem ambiental como sendo um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato às relações jurídicas de natureza ambiental. Do conceito acima pode-se extrair três importantes conclusões:

1. A noção de valor, que tem a ver com qualquer espécie de bem, inclusive com a ideia do gênero bem jurídico. Ela refere-se a um valor jurídico que identifica o bem ambiental;
2. a materialidade ou imaterialidade do bem juridicamente tutelado, no sentido de que este pode ser corpóreo ou incorpóreo, físico ou abstrato;
3. a existência, em contrapartida, de um objeto imediato nas relações jurídicas ambientais, representado pela obrigação imposta ao sujeito passivo, que servirá de aporte para a determinação da responsabilidade por ofensa ao bem ambiental e, conseqüentemente, ao meio ambiente.

Ricardo Luis Lorenzetti (1998, p. 567) preconiza ser o bem ambiental suscetível de uma definição formal e relativa. No primeiro sentido, porque pode ser apreendido como a alteração do princípio organizativo da natureza. No segundo, porque adquire significação enquanto afeta outro bem jurídico protegido, qual seja, a vida em todas as suas formas.

Para Celso Antônio Fiorillo (2008, p. 52), bem ambiental é bem comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à qualidade de vida, sendo a somatória dos dois aspectos: bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

É nesse sentido que vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça, conforme REsp 1115555/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 15/02/2011 e publicado no *DJe* de 23/02/2011 e REsp 1114893/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgado em 16/03/2010, publicado no *DJe* de 28/02/2012.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO. ART. 3º DA LEI 7.347/85. CUMULATIVIDADE. POSSIBILIDADE. OBRIGAÇÃO DE FAZER OU NÃO FAZER COM INDENIZAÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há falar em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional quando todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.

2. O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o decisum. Nesse sentido: HC 27.347/RJ, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, Sexta Turma, DJ 1º/8/05.

2. O meio ambiente equilibrado – elemento essencial à dignidade da pessoa humana –, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais.

3. Tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.
4. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.
5. Os instrumentos de tutela ambiental – extrajudicial e judicial – são orientados por seus princípios basilares, quais sejam, Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-Pagador, da Informação, da Participação Comunitária, dentre outros, tendo aplicação em todas as ordens de trabalho (prevenção, reparação e ressarcimento).
6. “É firme o entendimento de que é cabível a cumulação de pedido de condenação em dinheiro e obrigação de fazer em sede de ação civil pública” (AgRg no REsp 1.170.532/MG).
7. Recurso especial parcialmente provido para, firmando o entendimento acerca da cumulatividade da condenação prevista no art. 3º da Lei 7.347/85, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que fixe o quantum necessário e suficiente à espécie.
(REsp 1115555/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/02/2011, *DJe* 23/02/2011) (grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. GARIMPO ILEGAL DE OURO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL E DO POLUIDOR-PAGADOR. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DAS NORMAS AMBIENTAIS.

1. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi de sua garantia.
2. Na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/85, a conjunção “ou” opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente.
3. No Direito brasileiro, vigora o princípio da reparação in integrum ao dano ambiental, que é multifacetário (ética, temporal e ecologicamente falando, mas também quanto ao vasto universo das vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).
4. Se a restauração ao status quo ante do bem lesado pelo degradador for imediata e completa, não há falar, como regra, em indenização.
5. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (= degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração).
6. A obrigação de recuperar in natura o meio ambiente degradado é compatível e cumulável com indenização pecuniária por eventuais prejuízos sofridos. Precedentes do STJ.
7. Além disso, devem reverter à coletividade os benefícios econômicos que o degradador auferiu com a exploração ilegal de recursos ambientais, “bem de uso comum do povo”, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal, quando realizada em local ou circunstâncias impróprias, sem licença regularmente expedida ou em desacordo com os seus termos e condicionantes.
8. Ao STJ descabe, como regra, perquirir a existência de dano no caso concreto. Análise que esbarra, ressalvadas situações excepcionais, na Súmula 7/STJ. Tal juízo fático é de competência das instâncias a quo, diante da prova carreada aos autos.
9. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à

recomposição in natura do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual quantum debeatur.

(REsp 1114893/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/03/2010, *DJe* 28/02/2012) (grifos nossos)

2.4 Do dano ambiental

Dano, segundo Mário Júlio de Almeida Costa (1994, p. 496), é toda ofensa a bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica.

Maria Letícia de Souza Paraíso entende que:

[...] dano pode ser conceituado simplesmente como qualquer diminuição ou subtração de um bem jurídico - no caso do meio ambiente e das reservas naturais. Muito embora o texto constitucional ser considerado avançado em termos de colocar a coletividade ao lado do Poder Público no dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, ainda se considera o dano ambiental de muito difícil conceituação, senão impossível. (PARAÍSO, 1997, p. 97)

Segundo José Rubens Morato Leite:

Um conceito de dano ambiental pode ser: toda lesão intolerável, causada por uma ação humana, seja ela culposa ou não, diretamente ao meio ambiente, classificado como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem. A gravidade do dano é ponto fundamental para exigir-se reparação. A tolerabilidade exclui a ilicitude e, em consequência, não deriva responsabilidade civil. Um dano passa de tolerável a intolerável sempre que a qualidade ambiental, quer na capacidade atinente ao ecossistema, quer na sua capacidade de aproveitamento ao homem e a sua qualidade de vida, perder seu equilíbrio. (LEITE, 1999, p. 93)

Não se pode negar que dano ambiental é tudo aquilo que degrada o patrimônio ambiental (natural, cultural, do local de trabalho), isto é, atinge o meio ambiente de forma negativa. É a lesão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Assim, dano ambiental constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em

sua segunda conceituação, o dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses (LEITE, 2011, p. 94).

Ocorrendo lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, não só há a caracterização deste como a identificação do poluidor, aquele que terá de indenizá-lo (FIORILLO, 2008, p. 42), segundo previsão dos artigos 43, 186, 927, parágrafo único do Código Civil e art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

3 AÇÃO POPULAR

Antes de entrar no tema, importante analisar alguns conceitos sobre a Ação Popular, que é a ação destinada a combater ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, meio ambiente, consumidores e demais interesses difusos e coletivos, disponibilizada ao cidadão na Constituição Federal - art. 5º, LXXIII, e art. 1º da Lei 4.717/65, quando este não estiver em conformidade com a legalidade e moralidade.

Inspira-se na intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum. Consiste a Ação Popular no poder disponibilizado ao cidadão de reclamar um provimento judiciário - sentença - que declare nulos ou torne nulos atos do poder público lesivos aos bens tutelados, além da reparação civil.

Gregório Assagra de Almeida conceitua ação popular como sendo:

[...] uma espécie de ação coletiva constitucional, inserida constitucionalmente como garantia constitucional fundamental do cidadão, constituindo-se desmembramento do direito político de participação direta na fiscalização dos poderes públicos, para o controle jurisdicional dos atos ou omissões ilegais ou imorais que possam ameaçar ou gerar dano: ao erário, inclusive em relação ao patrimônio de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, sem exclusão da tutela de outros direitos com ela compatíveis. (ALMEIDA, 2007, p. 350)

Segundo Hely Lopes Meirelles (1991, p. 610), ação popular é a via judiciária constitucional, posta à disposição de qualquer cidadão, para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos, ou a eles equiparados, ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual ou municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos, regulada pela Lei 4.717/65. Desta forma, a ação popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular: é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto.

Art. 1º, da Lei nº 4.717/65 - 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 e 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 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. (BRASIL, 1965)

Art. 5º, LXXIII da C.F - 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)

3.1 Natureza jurídica da Ação Popular Ambiental

A Ação popular está prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, inserido no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, tratando-se de um direito fundamental do cidadão, sendo uma ação constitucional, ao lado das denominadas ações constitucionais (*habeas corpus*, mandado de segurança individual e coletivo, *habeas data*, mandado de injunção).

Adauto José de Oliveira (2011, p. 188) informa tratar-se de um direito subjetivo, visto que, do modo que se apresenta, não irradia uma imposição legal. Quando o constituinte diz que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular (...)”, delibera ele implicitamente caber a qualquer um, enquanto cidadão, escolher se propõe ou não essa ação; caso contrário, teria dado outra redação ao inciso LXXIII, de modo a evidenciar o dever de todo cidadão em ajuizar a ação popular.

Segundo o art. 225, da Constituição Federal, impõe-se à coletividade, além de ao Poder Público, o dever de defender e preservar o meio ambiente, ecologicamente equilibrado, para as atuais e futuras gerações, cujas formas de defesa e proteção são das mais variadas, sendo o manejo da ação popular ambiental um instrumento judicial, à disposição do cidadão, para a efetivação deste “dever de defender e preservar” o meio ambiente, bem comum do povo, sendo, “portanto, um direito subjetivo fundamental do cidadão”, conforme conclui o citado autor.

Gregório Assagra de Almeida (2003, p. 395) preleciona ser clara a Constituição Federal, quando afirma que a soberania provém do povo e este a exerce direta ou indiretamente. A ação popular, estabelecida no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, é consagrada como instrumento processual pelo qual se exerce diretamente a soberania popular, sendo também uma garantia processual constitucional. Isso se dá porque é um tipo de ação coletiva, que está amparada no texto constitucional. A Constituição, que consagrou tal garantia, é norma suprema e, como tal, garante plena realização desse direito. Com efeito, é consequência jurídica de sua natureza, que ela não seja interpretada de forma restritiva (artigo

1º, Constituição Federal) e que não dependa de regulamentação adicional (artigo 5º, § 1º, Constituição Federal). Assim, a Lei nº 4.717/65, deve ser interpretada sob a ótica constitucional, sob o risco de não ser recepcionada pela Carta Maior naquilo que lhe for contrário.

3.2 Origem e evolução da Ação Popular

A Ação Popular teve origem na Roma antiga, cuja concepção de Estado era diferente da atual. Contudo, havia forte ligação do cidadão com a nação, eis que os romanos tinham o sentimento de que a *res publica* pertencia a todos, o que legitimava o cidadão a buscar proteção pretoriana em favor daquilo que pertencia não somente a ele, mas a toda coletividade.

Contudo, o conceito de cidadão era restrito e, segundo Dalmo de Abreu Dalari:

[...] uma das peculiaridades mais importantes do Estado Romano é a base familiar da organização, havendo mesmo quem sustente que o primitivo Estado, a *civitas*, resultou da união de grupos familiares (*as gens*), razão pela qual sempre se concederam privilégios especiais aos membros das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado. Assim como no Estado Grego, também no Estado Romano, durante muitos séculos, o povo participava diretamente do governo, mas a noção de povo era muito restrita, compreendendo apenas uma faixa estreita da população. (DALARI, 1989, p. 55)

José Maria Othon Sidou (2002, p. 300) cita que, em Roma, emparelhando os crimes e os delitos, havia ilícitos que, sem constituírem ofensa à sociedade ou ao indivíduo, isto é, não tão amplos que vulnerassem ao indivíduo, entretanto, eram ofensivos à sociedade inteira ou a uma coletividade determinada, e contra os quais se concediam ações a quem as quisesse intentar.

Flávia Regina Ribeiro da Silva (2008, p. 62) cita que, com a proibição do uso da força para a defesa de direitos e implantação de um sistema processual romano, perante o qual deveriam responder aqueles que lesionassem patrimônio alheio, os cidadãos passaram a fazer uso do direito de ação também para a defesa de bens públicos. Nesta seara, atuavam não só como legitimados coletivos, mas também o faziam na tutela de seus próprios interesses, pois dela se beneficiavam os próprios autores, enquanto membros daquela coletividade.

Lúcio Eduardo de Brito (2010, p. 37-38) registra que as ações populares romanas, em sua maior parte, objetivavam penalizar, mas muitas tinham por escopo a atividade de polícia; outras terminavam na aplicação de multa e havia aquelas com cunho cominatório. As ações

populares eram instituídas por lei ou pelo edito e, dentre as modalidades de ações populares romanas, fundadas no edito, destacava-se a *de albo corrupto*, que poderia ser ajuizada contra quem corrompesse o edito perpétuo do pretor, com imposição de pena pecuniária; havia a *de effusis et deiectis*, contra os que atirassem objetos na via pública sobre os transeuntes; existia a *de positis et suspensis*, em desfavor daquele que deixasse objetos em sacada ou beira de telhado com risco de queda e, para aquele que violasse sepultura ou coisa sacra, aplicava-se a *de sepulchro violado*.

Segundo este autor, o fundamento legal daquelas ações populares era a *Lex Quintia de acqueductibus*, do ano 9 a.C., para os que causassem dano doloso aos aquedutos de Roma; a *Lex Malacitana*, do ano de 81, especificamente para a cidade de Málaga, destinada a reprimir quem impedisse a realização de comícios municipais e punir o proprietário que demolisse edifício para especular com os materiais empregados; a *Lex Mamilia de Gromatici*, de 59 a.C. (Lei Agrária Júlio César), destinada aos que, dolosamente, removessem marcos e limites campestres e, na cidade de Salpensa, existia a ação popular prevista na *Lex Iulia Salpensana*, de 81 d.C., que se destinava a punir os duúinviros, prefeitos e questores que não prestassem juramento ao assumir suas funções (BRITO, 2010, p. 38).

Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 47-48) cita que para o cidadão romano, os bens de uso comum, tais como os caminhos, as praças, os rios, eram vistos como uma universalidade indivisa, na qual também se integravam o próprio cidadão e o incipiente Estado, o que tornava esbatidos os contornos do que hoje conhecemos como interesse individual e interesse público.

Na idade média, época do feudalismo, do absolutismo e das perseguições da Inquisição, a ação popular inexistiu, reaparecendo na Bélgica, através da lei comunal de 30/03/1836, seguida pela França, em 18/07/1837. Em 26/10/1859, surgiu na Itália, restrita a questões eleitorais, constando na Península a existência de ação popular para impugnar isenções indevidas ou tributação insuficiente de um terceiro, conforme cita Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 55).

Em Portugal, desde as Ordenações, a ação popular foi instituída para defesa das coisas de uso comum do povo que, posteriormente, se limitou a situações tributárias locais e à defesa de coisas públicas de uso do povo (SILVA, F. *apud* MANCUSO, 2008, p. 57).

3.3 Ação Popular no Direito Comparado

Em Portugal, a Ação Popular foi criada a partir da Lei nº 83, de 31 de agosto de 1995, com as seguintes classificações: são permitidas ações populares individuais (por parte das pessoas jurídicas singulares) e coletivas (por parte das associações e fundações), sendo que, do ponto de vista do objeto, elas podem apresentar-se como preventivas, destrutivas ou anulatórias, repressivas, indenizatórias e supletivas ou substitutivas (quando as entidades públicas tenham omitido a defesa do seu patrimônio. Também veio a Ação Popular lusitana, em seu objeto, proteger a saúde, direito do consumo, qualidade de vida, direito do ambiente, conservação do patrimônio cultural e defesa do domínio público (Paulo Otero *apud* Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco, 2013, p. 86).

No Direito Alemão, a Ação Popular está prevista no art. 98, da Constituição da Baviera, onde “Os direitos fundamentais garantidos na Constituição, não podem, em princípio, ser restringidos. As limitações desses direitos pela lei não são admitidas senão quando a segurança, a moral, a saúde e a assistência pública o exigirem imperiosamente. Não será autorizada qualquer outra limitação, se ela não estiver nas condições previstas no art. 48. A Corte de litígios constitucionais compete declarar nulas as que restringirem, contrariamente à Constituição, um dos direitos fundamentais.”

O § 54, da Lei nº 72, sobre o Tribunal Constitucional, prescreve que a “inconstitucionalidade de uma lei por ilegítima restrição de um direito fundamental pode ser pleiteada por qualquer pessoa mediante recurso ao Tribunal Constitucional.”, cuja função, por óbvio, é de possibilitar, a qualquer do povo, a arguição de inconstitucionalidade de leis que firam os direitos fundamentais previsto na Constituição bávara, conforma informa José Afonso da Silva (2007, p. 50).

Na França existe o recurso por excesso de poder, que é o remédio jurídico mais eficaz do contencioso administrativo francês para provocar o controle da legalidade administrativa, sendo uma ação de anulação, destinada a pleitear de um juízo administrativo a decretação da nulidade, parcial ou total, do ato atacado, que somente pode ser executórios, ou seja, atos administrativos unilaterais que contenham uma decisão executória, fundamentando-se sobre a ilegalidade do ato, podendo ser intentado por qualquer pessoa que tenha algum interesse, cuja decisão tem efeito *erga omnes*, José Afonso da Silva (2007, p. 53-54).

3.4 A Ação Popular no Brasil

No Brasil, a Constituição Imperial, promulgada em 25/03/1824, previa que qualquer cidadão poderia propor ação contra juízes de direito e oficiais de justiça por suborno, peita, peculato e concussão – arts. 156 e 157, inseridos no título 6º, que tratava do Poder Judicial, no seu capítulo único – “Dos Juízes e Tribunaes de Justiça”.

O art. 179, XXX, desta Constituição autorizava, ainda, todo cidadão apresentar reclamações, queixas ou petições, por escrito, ao Poder Legislativo e ao Executivo, expondo qualquer infração constitucional, buscando da autoridade competente a efetiva responsabilidade dos infratores.

Art. 156. Todos os Juízes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsaveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

XXX. Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores. (BRASIL, 1824)

Tal ação popular não tinha os contornos jurídicos da atual ação popular constitucional, mas viabilizava as ações populares contra atos de improbidade administrativa dos juízes e oficiais de Justiça.

Cumprе salientar que, além de ter sido regulamentada no dispositivo *supra* mencionado, foi também a ação popular prevista no arts. 2º, § 2º, 3º e 4ª do Decreto nº 2.691, de 19 de novembro de 1860, que disciplinava os casos de falência dos bancos e outras companhias, autorizando a qualquer do povo requerer a apreensão de títulos ilegais emitidos ou postos em circulação, conforme informa Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 66).

A primeira Constituição da República do Brasil, promulgada em 24/02/1891, não contemplou em seu texto a ação popular, prevendo seu art. 72, § 9º, a permissão a qualquer interessado representar, mediante petição, aos poderes públicos e denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados.

Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 9º – É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados. (BRASIL, 1891)

José Afonso da Silva, citado por Lúcio Eduardo de Brito, informa que esta Constituição não acolheu a ação popular, nem mesmo aquela de caráter penal, prevista na Constituição do Império. Ficou ela, por conseguinte, reduzida à defesa de logradouros e baldios públicos e àquela fraca incidência em leis especiais, até que foi promulgado o Código Civil (SILVA, J. *apud* BRITO, 2010, p. 58).

A Lei Estadual da Bahia, nº 1.384, de 24 de maio de 1920 (Lei de Organização dos Municípios da Bahia), fez previsão de uma ação popular supletiva, permitindo a qualquer habitante do município, em nome e no seu interesse, intentar as ações judiciais competentes, para reivindicar ou reaver quaisquer bens ou direitos que ao Município tenham sido usurpados ou estejam indevidamente possuídos por terceiros (GINEL JUNIOR, 2006, p. 17).

Art. 31. É permitido a qualquer habitante do Município, em nome e no interesse deste, intentar as ações judiciais competentes, para reivindicar ou reaver quaisquer bens ou direitos que ao Município tenham sido usurpados ou estejam indevidamente possuídos por terceiros, contanto que tais ações sejam propostas, se o Intendente recusar-se a intentá-las e se nada providenciar a respeito o Conselho, depois de lhes haver sido apresentada uma exposição circunstanciada do direito que se pretende valer, a qual pode ser pelo expositor publicada pela imprensa, quando nem o Conselho nem o Intendente o tenham feito no prazo de dez dias.

Parágrafo único. Quem tiver intentado a ação e obtido sentença final favorável terá direito a ser indenizado pelo cofre municipal das despesas feitas com o pleito e que não forem pagas pela parte vencida, salvo o direito regressivo do Município.

Na Constituição Federal de 1934, promulgada em 16/07/1934, a Ação popular veio prevista no seu art. 113, XXXVIII, que legitimava qualquer cidadão para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios. (BRASIL, 1934)

Com o Estado Novo, foi promulgada, em 10/11/1937, a nova Constituição Federal, que suprimiu a Ação popular, por óbvia incompatibilidade com a política ditatorial.

A Ação popular foi prevista na Lei Federal nº 818, de 18/09/1949, que contemplava tal invocação para a anulação do ato de naturalização (BRASIL, 1949), e a Lei Federal nº 3.502, de 21/12/1958, que permitia o ajuizamento de ação popular para o sequestro e perdimento de bens por ato praticado em detrimento da Fazenda Pública (BRASIL, 1958).

Com o fim da ditadura, a promulgação da nova Constituição Federal, em 16/09/1946, trouxe de volta à Constituição a ação popular, prevista no seu art. 141, § 38, dando a possibilidade de qualquer cidadão pleitear, em juízo, a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, Estados, municípios, entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista. (BRASIL, 1946)

A Lei nº 4.717, de 29/06/1965, que regula a Ação Popular, regulamentou seu exercício, prevendo no art. 1º, que

[...] 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 e 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 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. (BRASIL, 1965)

A Constituição Federal de 1967, promulgada em 24/01/1965, manteve o instituto da Ação popular, previsto na Constituição de 1946, inclusive no mesmo capítulo referente aos direitos e às garantias individuais, utilizando, contudo, a expressão “entidades públicas”, ao invés de entidades autárquicas e sociedades de economia mista. O art. 153, § 31, determinava que qualquer cidadão fosse parte legítima para propor ação popular que visasse a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas (BRASIL, 1967). Essa redação permaneceu idêntica com a Emenda Constitucional de 1969, no seu art. 153, § 31.

Em 05/10/1988 foi promulgada a Constituição Federal de 1988, ampliando os direitos e inserindo a Ação Popular no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, no Capítulo I – Dos Deveres Individuais e Coletivos, e, no seu art. 5º, LXXIII, prescreve:

[...] 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.

Flávia Regina Ribeiro da Silva (2008, p. 69-70) cita que a redação dada à Ação popular pelo art. 5º, LXXIII, representa uma das concretizações do princípio da soberania popular, inserto no parágrafo único do art. 1º, da Constituição Federal de 1988. Verifica-se, outrossim, que houve a ampliação do objeto da Ação popular, assegurando ao cidadão a legitimidade de ação contra atos lesivos também à moralidade administrativa e ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, elevando ao patamar constitucional os contornos que antes constavam da Lei 4.717/65, mas que não encontravam guarida no texto constitucional.

Assim, a Ação popular é instrumento de exercício da soberania popular e tem por finalidade a defesa de interesses difusos, reconhecendo-se aos cidadãos *uti cives* e não *uti singuli*, o direito de promover a defesa de tais interesses.

3.5 Diferença da Ação Popular disciplinada pela Lei 4.717/65 e Ação Popular Constitucional

A Ação popular, disciplinada pela Lei 4.717/65, nasceu da ideia de fazer de todo cidadão um fiscal da lei, legitimando-o a propor ação que vise a anular ou a declarar nulos atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (CF, 1988, 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 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos, com posterior acréscimo da Lei nº 6.513/77, que

introduziu a atual redação do § 1º, do art. 1º, englobando no conceito de patrimônio público a proteção dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Assim, a ação popular, disciplinada pela Lei 4.717/65, tem como objeto a defesa do patrimônio público e restringe o autor popular ao cidadão eleitor.

Já a Ação popular constitucional, prevista no art. 5º, LXXIII, da Carta Magna, ampliou, consideravelmente, o campo de sua incidência protetiva, passando a alcançar a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Prescreve que 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. Assim, ocorreu a ampliação do objeto da Ação popular, para incluir a proteção do meio ambiente, além da moralidade administrativa.

José Cretella Júnior leciona ter o legislador constituinte assegurado a todos o direito subjetivo público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: “Assim, qualquer cidadão do povo é parte legítima para propor a ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas e do ônus da sucumbência” (CRETELLA JÚNIOR, 1995, p. 239).

Não é outro o magistério de Gregório Assagra de Almeida, para quem:

[...] a ação popular está dentro das garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, LXXIII, da C.F). Assim, se a Constituição não estabelece qualquer restrição à concepção de cidadão, e a ação popular é garantia constitucional fundamental, não é compatível, na espécie, qualquer interpretação restritiva, de sorte que o art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/65, por estabelecer restrição indevida à condição de cidadão, para efeitos de legitimidade para o ajuizamento de ação popular, não foi recepcionado pela Constituição Federal (art. 5º, LXXIII). Tem-se que a concepção de cidadão deve ser extraída de um dos mandamentos nucleares da Constituição Federal, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Destarte, todos os que devem ser respeitados na sua dignidade de pessoa humana têm legitimidade ativa para o ajuizamento de ação popular: o analfabeto que não se alistou, os maiores de 70 anos, cujo voto é facultativo, os que não estejam em dia com o serviço eleitoral, os presos etc. Interpretação em sentido contrário, esbarra nos princípios comezinhos de interpretação constitucional. (ALMEIDA, 2008, p. 142/275-276)

O atual sentido e a amplitude da palavra cidadão e, por consequência, de cidadania, não mais deve estar restrito à prova do efetivo gozo dos direitos políticos, condição de ser eleitor, votar e ser votado, uma vez que seria relegar à marginalidade todos os demais brasileiros, cidadãos que são, caso permanecesse intacta a regra do art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65 (SILVA, F., 2008, p. 142).

Com isso, denota-se que o destinatário do meio ambiente ecologicamente equilibrado é toda a coletividade, brasileiros e estrangeiros aqui residentes, independente da condição de eleitor, de modo que, no tocante à proteção dos bens e valores ambientais, o art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Outra diferença está no prazo prescricional de cinco anos, ditado pelo art. 21, da Lei 4.717/65, onde Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 181) lecionam não haver na lei de direito ambiental uma regra que determine a prescrição da tutela do meio ambiente. Como é cediço, a regra da prescrição foi concebida para favorecer a coletividade, garantindo-lhe segurança jurídica em detrimento do direito individual do credor, que não agiu em tempo hábil para a defesa de seu direito. Na tutela do meio ambiente o interesse maior da coletividade é a sua preservação contra qualquer tipo de agravo e, sendo este direito fundamental e, portanto, indisponível, torna-se imprescritível, mormente porque o legislador não estabeleceu um prazo de prescrição para a defesa do meio ambiente.

Quanto à legitimidade ativa *ad causam*, o art. 1º, *caput*, da Lei 4.717/65, prescreve que “qualquer cidadão é parte para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio [...]”, e o § 3º destaca que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral.

Já na ação popular constitucional, a legitimação ativa não está restrita ao eleitor mas a qualquer integrante da população brasileira, havendo uma ampla gama de pessoas legitimadas a defender os direitos tuteláveis em sede de Ação Popular Constitucional, eis que nesta o conceito de cidadão é mais amplo que aquele previsto na Lei 4.717/65.

Quanto à legitimidade passiva, Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 190) sustentam que, em posição também diversa da ação popular, instrumento da defesa do patrimônio público, a ação popular ambiental não exige que ela seja proposta contra todos os responsáveis pelo ato impugnado. Assim, o litisconsórcio é facultativo e simples, mesmo porque os efeitos da sentença não atingem todos os demandados da mesma forma, embora atinja a todos os réus condenados. A responsabilidade por dano ambiental é solidária. Desta forma, o autor popular pode buscar em um ou todos os agentes causadores do dano ambiental a responsabilização, nos termos do que determina o art. 264, do Código Civil.² Além disso, o art. 225, § 3º, da Constituição Federal não exige que a ação seja proposta contra todos os agentes.

² “Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.”

3.6 Do objeto da Ação Popular

Segundo prescreve o art. 1º, da Lei 4.717/65, o objeto da ação popular é a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e 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 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A Lei de Ação Popular prevê, ainda, a nulidade de atos, em caso de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto e de desvio de finalidade, além dos atos anuláveis, considerados aqueles não previstos no art. 2º e que são lesivos ao patrimônio das pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º da Lei.

Também prescreve o art. 4º, da Lei 4.717/65, serem nulos os seguintes atos ou contratos:

I – a admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais;

II – a operação bancária ou de crédito real, quando:

- a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;
- b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III – a empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

- a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;
- b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;
- c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV – as modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos;

V – a compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não for cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

- a) for realizada com desobediência a normas legais regulamentares, ou constantes de instruções gerais;
- b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;
- c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI – a concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

- a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;
- b) resulta em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII – a operação de redesconto quando, sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais;

VIII – o empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

- a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;
- b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação.

IX – a omissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

Logicamente, os questionamentos realizados em sede de Ação popular se restringirão à apreciação da validade ou nulidade de atos administrativos, sendo vedado ao Judiciário adentrar ao mérito administrativo, a fim de aferir sua motivação ou oportunidade, sendo-lhe permitido tão somente analisar eventual transgressão do diploma legal. É este o entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstra o REsp 187.904/SC, Rel. Ministro Gilson Dipp, julgado em 19/04/2001, DJ 04/06/2001, p. 202.

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA. REMOÇÃO PARA ACOMPANHAR CÔNJUGE EMPREGADO DA INICIATIVA PRIVADA. INDEFERIMENTO.

ART. 36, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.112/90. INTERPRETAÇÃO SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E AO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO.

I – Segundo a doutrina e jurisprudência, a interpretação dos atos administrativos deve levar em conta seus princípios basilares.

Dentre eles, destaca-se o da supremacia do interesse público, que só poderá ser mitigado em caso de expressa previsão legal. Desta feita, é defeso ao Poder Judiciário adentrar ao mérito administrativo, a fim de aferir sua motivação, oportunidade em que só lhe é permitido analisar eventual transgressão do diploma legal.

II – Nesse diapasão, equivocada a ingerência do Judiciário aos motivos determinantes do ato administrativo, que indeferiu a remoção de servidora pública federal para acompanhar seu cônjuge, empregado da iniciativa privada, pois a interpretação sistemática da Lei 8.112/90, veda a preponderância do interesse particular sobre o público. Indispensável o respeito ao Poder Discricionário da Administração. Precedente: MS 21.978-5/DF – STF.

III- Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 187.904/SC, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 19/04/2001, DJ 04/06/2001, p. 202) (grifos nossos)

Lúcio Eduardo de Brito (2010, p. 76-77), leciona ter a doutrina e jurisprudência entendido, que o ato lesivo ao patrimônio público, objeto da ação popular, via de regra, é o típico ato administrativo ou, pelo menos, o que produz efeito desta natureza e, nessa hipótese, admite-se seu questionamento por via da ação popular. Discorre o autor, que patrimônio público, tutelado pela ação popular, são os bens móveis, imóveis, ações, créditos, ou seja, bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico.

A Constituição de 1988, por força do art. 5º, LXXIII, ampliou o objeto da ação popular, acrescentando a possibilidade do autor popular, além de poder anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, invocar também a lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Art. 5º - 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, nos termos seguintes:

(...)

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 ação popular ambiental, delineada pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, habilita o cidadão a tutelar o meio ambiente, bem comum de todos, objetivando a

desconstituição do ato lesivo e a condenação dos responsáveis, pertencentes ao Poder Público ou terceiros, na reposição do *statu quo* anterior, admitindo, ainda, a condenação do infrator ambiental à indenização por perdas e danos. Nesse passo, faz parte dessa tutela jurisdicional a possibilidade de obter, por esta via, a reparação do dano ambiental, a título individual, com dimensão coletiva difusa, em face do bem protegido.

O art. 11, da Lei Popular prevê que “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”.

José Afonso da Silva (2007, p. 104) preleciona que a demanda popular é constitutiva negativa e condenatória. Tem ela como objeto imediato pleitear do órgão judicial competente:

- a) a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou das entidades de que o Estado participe, ou da moralidade administrativa, ou do meio ambiente, ou do patrimônio histórico e cultural (Constituição, art. 5º, LXXIII, e Lei n. 4.717, art. 1º);
- b) a condenação dos responsáveis pelo ato invalidado, e dos que dele se beneficiaram, ao pagamento de perdas e danos.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 93), pode-se afirmar que na ação popular o pedido imediato é de natureza desconstitutivo-condenatória, ao passo que o pedido mediato será, precipuamente, a insubsistência do ato lesivo, e, sendo possível, a recomposição específica do *statu quo ante*.

Além dos atos comissivos também os atos omissivos da administração Pública, que possam acarretar degradação ambiental, podem e devem ser atacados via Ação popular. É neste sentido que decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no REsp 889.766/SP, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 04/10/2007, DJ 18/10/2007, p. 333.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. INTERESSE DE AGIR. PROVA PERICIAL. DESNECESSIDADE. MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

1. O recurso especial não é a via adequada para análise da suscitada afronta ao art. 5º, LXXIV e LV, da CF, cujo exame é da competência exclusiva da Suprema Corte, a teor do contido no art. 103 da Carta Magna.
2. As condições gerais da ação popular são as mesmas para qualquer ação: possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade para a causa.
3. A ação popular pode ser ajuizada por qualquer cidadão que tenha por objetivo anular judicialmente atos lesivos ou ilegais aos interesses garantidos constitucionalmente, quais sejam, ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

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

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

6. A prova pericial cumpre a função de suprir a falta ou insuficiência de conhecimento técnico do magistrado acerca de matéria extrajurídica, todavia, se o juiz entender suficientes as provas trazidas aos autos, pode dispensar a prova pericial, mesmo que requeridas pelas partes.

7. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 889.766/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2007, DJ 18/10/2007, p. 333) (grifos nossos)

Portanto, o objeto da Ação Popular é anular ato ilegal (comissivo ou omissivo) e lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, artístico e cultural, chamados de Interesses Difusos, além de condenar os responsáveis pela sua prática, bem como seus beneficiários, no pagamento de perdas e danos, acaso impossível restabelecer *statu quo ante*.

3.7 Da natureza transindividual dos bens/interesses tutelados

Para Teori Albino Zavascki (2011, p. 78), processualmente, atribuir a alguém a legitimidade ativa *ad causam* para defender direito de que não é titular representou um desafio ao dogma, cuja essência ainda hoje é preservada como regra no Código de Processo Civil, onde o art. 6º prescreve que “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”, cuja regra exige a necessária identidade entre o titular da relação de direito processual e o da relação de direito material deduzido na demanda. Sob este aspecto, a ação popular parece contrariar esses princípios básicos da processualística.

A transindividualidade dos interesses tutelados por ação popular fica evidenciada não apenas quando seu objeto é a proteção do meio ambiente ou do patrimônio histórico e cultural (direitos tipicamente difusos, sem titular determinado), mas também quando busca anular atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou de entidades de que o Estado tenha participação. Nesse caso, embora o patrimônio tutelado esteja sob o domínio jurídico-formal de uma pessoa jurídica identificada, ele, real e substancialmente pertence à coletividade como um todo.

Desta forma, a ação popular, ao zelar pela higidez e boa administração do patrimônio pertencente às pessoas de direito público e às entidades direta ou indiretamente controladas

pelo Estado, está defendendo não só interesses particulares dessas pessoas, mas, sobretudo, os interesses superiores da própria coletividade a que servem. Eis plasmada a transindividualidade dos interesses tutelados.

Portanto, a ação popular representa, em nosso sistema, além de uma quebra de paradigmas, o instrumento precursor e pioneiro de defesa jurisdicional de interesses difusos da sociedade, mediante a legitimação ativa dos cidadãos, pela técnica da substituição processual.

3.8 Do interesse difuso: conceito

O meio ambiente saudável é classificado pela doutrina como interesse difuso e de terceira geração, classificação que vem da exegese do art. 225, *caput* da Constituição Federal, que cita:

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.

Romeu Faria Thomé da Silva (2011, p. 112-113) ensina que o meio ambiente ecologicamente equilibrado consubstancia direito “de todos”. O legislador constituinte originário optou por esclarecer, já no início do capítulo dedicado ao meio ambiente, tratar-se de um interesse de caráter transindividual, por extrapolar o âmbito particular. Todos nós, de forma indistinta, somos interessados na preservação do meio ambiente saudável, direito fundamental intrinsecamente vinculado ao direito à vida.

A Lei nº 8.078/90 (BRASIL, 1990) em seu art. 81, parágrafo único, I, conceituou direitos difusos como sendo os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
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; [...]

O dispositivo acima citado, ao preceituar que os interesses ou direitos difusos são transindividuais, objetivou defini-los como aqueles que transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual, sendo, por este motivo, indivisível, pois trata-se de bem que pertence a todos ao mesmo tempo sem especificamente possuir a ninguém.

Quanto aos titulares indeterminados e interligados por circunstâncias de fato, ao pensarmos no ar atmosférico poluído, não temos como precisar quais são os indivíduos afetados por ele. Talvez seja possível apenas delimitar um provável espaço físico que estaria sendo abrangido pela poluição atmosférica, todavia, seria inviável determinar todos os indivíduos afetados e expostos a seus malefícios, sendo os titulares interligados por uma circunstância fática, que, no nosso exemplo, é a poluição atmosférica (FIORILLO, 2008, p. 5).

3.9 Requisitos da Ação Popular

A viabilização da ação popular invoca a presença de três requisitos fundamentais, que constituem pressupostos da demanda:

- condição de cidadão;
- ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado;
- lesividade.

O ajuizamento de ação deve ser feito por cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, traduzidos na qualidade de eleitor. A cidadania justifica-se no fato de que tendo o cidadão poder de escolher seus governantes, deve ele ter também o direito de fiscalizá-los.

O ato a ser invalidado deve ser contrário ao Direito, que infrinja normas específicas ou que se desvia dos princípios que regem a Administração Pública. Essa ilegalidade pode surgir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade.

Quanto à lesividade, entende-se ser a ação ou omissão que desfalque o erário, prejudique a Administração, ou que ofenda os bens ou valores artísticos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

[...] na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário público ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular. (MEIRELLES, 2012, p. 653-654)

Assim, a Lei de Ação Popular exige a presença do binômio *ilegalidade-lesividade* para propositura desta ação, dando-se tão somente sentido mais amplo à lesividade, que pode não somente importar prejuízo patrimonial, mas lesão a outros valores, protegidos pela Constituição.

Contudo, em algumas situações, mesmo diante da estrita legalidade, algumas atividades poderão ser combatidas por meio de ação popular ambiental, bastando que atinjam patamares de ofensa ao meio ambiente que estejam fora dos parâmetros de razoabilidade, contrariando, assim, o disposto na Carta Magna (VITTA *apud* CATALAN, 2008, p. 178).

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 654), preleciona que na defesa do meio ambiente, via Ação popular, a lesividade é presumida, dispensando-se, por óbvio, sua comprovação, pelo fato de a lesividade ser decorrência lógica do direito material tutelado.

Neste sentido o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou, na ocasião do julgamento do REsp 552.691/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, publicado no *DJ* 30/05/2005, p. 216.

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. LITISPENDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA Nº 282. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE MATERIAL. ILEGALIDADE. POSSIBILIDADE. ART. 5º, LXXIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TUTELA ANTECIPADA. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO ART. 273, DO CPC.

1. A interposição do recurso especial impõe que o dispositivo de Lei Federal tido por violado, como meio de se aferir a admissão da impugnação, tenha sido ventilado no acórdão recorrido, sob pena de padecer o recurso do prequestionamento, requisito essencial à admissão do mesmo, o que atrai a incidência do enunciado nº 282 da Súmula do STF. Falta de prequestionamento quanto à existência de litispendência.

2. Hipótese em que a Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF - divulgou uma lista incorreta de aprovados no Vestibular 2000, decorrente de erro no gabarito usado para a correção das provas, o que proporcionou que alunos que haviam obtido nota suficiente para terem acesso à segunda fase do vestibular fossem considerados reprovados, enquanto aqueles que não tinham nota suficiente puderam realizar a segunda prova, como se tivessem sido aprovados.

3. A Ação Popular regulada pela Lei nº 4.717/65, art. 1º, limitava o cabimento da ação às hipóteses de lesividade ao patrimônio público, por isso que restava suficiente, à anulação do ato por via da ação popular, a mera ilegalidade.

4. Alegação de inadequação da ação popular para este fim, mercê de valorados anormalmente os pressupostos do art. 273 do CPC.

5. Restando evidenciada a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art.

37, da CF, como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou-se um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da

administração pública, nele encartando-se a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.

6. Consectariamente, a partir da Constituição de 1988 tomou-se possível a propositura da ação popular com o escopo de anular, não só atos lesivos ao patrimônio econômico do Estado, como também ao patrimônio histórico, cultural, ambiental e moral.

7. Precedente do STF: "o entendimento no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar de princípios que norteiam a Administração Pública, sendo dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inciso L I do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico." (RE nº 170.768/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 13.08.1999).

8. A tutela antecipada pressupõe direito evidente (líquido e certo) ou direito em estado de periclitção. É líquido e certo o direito quando em consonância com a jurisprudência predominante do STJ, o guardião da legislação infraconstitucional.

9. O exame do preenchimento dos pressupostos para a concessão da tutela antecipada previstos no artigo 273, deve ser aferido pelo juiz natural, sendo defeso ao STJ o reexame desse juízo de admissibilidade, sob pena de violação do enunciado da Súmula 7 do STJ. Precedentes desta Corte: REsp 505729/RS; REsp 190686/PR; MC 2615/PE; AGA 396736/MG; Resp 373775/RS; REsp 165339/MS; AGA 199217/SP.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido. (REsp 552.691/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2005, DJ 30/05/2005, p. 216) (grifos nossos)

Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 191) lecionam que a ilegalidade e a lesividade do ato são necessárias para a propositura da ação popular tradicional. Todavia, a ilegalidade não é necessária na ação popular ambiental.

Flávia Regina Ribeiro da Silva (2008, p. 266) ensina que, em se tratando de Ação Popular Ambiental, basta somente a lesividade ao meio ambiente para a propositura da ação. Imagine-se uma hipotética lei que autorizasse a construção de uma hidrelétrica em área cuja vegetação lindeira característica é constituída de espécies raras da flora brasileira. O Administrador que a executasse, num primeiro plano, não estaria praticando um ato ilegal já que estava autorizado pelo Poder Legislativo, e indiretamente legitimado, para este ato, pela própria população que elegeu seus representantes no legislativo. E mais: poderia estar obrigado a isso se a lei impusesse um prazo para a execução do empreendimento. Mas haveria a lesão ao meio ambiente, a despeito da autorização legislativa. E, nesta esteira, ela bastaria para a propositura da ação popular.

Irrelevante que o ato que lese o meio ambiente esteja revestido de características externas de legalidade, já que a norma jurídica é criação da mente humana. Assim, uma lei editada nesses termos, caso propicie lesão ao meio ambiente, acaba por agredir o comando de princípios e regras contidas na Lei Maior, pelo que será inconstitucional.

Para Maria Garcia (*apud* SILVA, F., 2008, p. 266), a exigência simultânea de lesividade e ilegalidade representaria um obstáculo para o exercício do direito do cidadão, havendo um desvio da correta interpretação da Constituição quanto ao tema, que seria expresso sobre a suficiência do primeiro requisito apontado – lesividade –, sendo inconstitucionais os preceitos da Lei da Ação Popular, especialmente seu art. 1º.

Édis Milaré (2011, p. 1475-1476) leciona que o binômio ilegalidade-lesividade, exigível para a propositura da ação popular de cunho simplesmente patrimonial, não se aperfeiçoa à demanda popular destinada à proteção do ambiente, para a 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 6.938/81, 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 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 o mundo.

3.10 Da legitimidade ativa *ad causam* na Ação Popular

O art. 3º, do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973) dita que “Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade”. Não obedecido este requisito, o juiz pode extinguir o processo, sem resolução de mérito, obedecendo ao comando do art. 267, VI,³ do mesmo diploma legal.

Arruda Alvim leciona que “a legitimidade é a atribuição, pela lei ou pelo sistema, do direito de ação ao autor, possível titular ativo de uma dada relação jurídica, bem como a sujeição do réu aos efeitos jurídico-processuais e materiais da sentença” (ARRUDA ALVIM *apud* SILVA, F., 2008, p. 133).

Informa Wambier:

³ “Art. 267 (...)”

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual; (...).”

Assim, como regra geral, é parte legítima para exercer o direito de ação aquele que se afirma titular de determinado direito, que precisa de tutela jurisdicional, ao passo que será parte legítima para figurar no polo passivo, aquele a quem caiba a observância do dever correlato àquele hipotético direito. (WAMBIER *apud* SILVA, F., 2008, p. 134)

Normalmente a legitimação para a causa é do possível titular do direito material, denominada de legitimação ordinária, porque defende direito próprio, interesse próprio, podendo coincidir com a legitimidade *ad processum*. Já na legitimação extraordinária o autor defende, em nome próprio, interesse alheio como preceitua o art. 6º, do Código de Processo Civil⁴ (SILVA, F., 2008, p. 134).

Luiz Manoel Gomes Júnior (*apud* SILVA, F., 2008, p. 136) afirma ser processual coletiva a legitimação para a Ação Popular e, Nelson Nery Jr. (*apud* SILVA, F., 2008, p. 136) sustenta que a legitimação para a tutela de direitos difusos e coletivos é uma legitimação autônoma para a condução do processo, na medida em que é independente do direito material discutido em juízo.

O art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal prescreve que “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.”

Celso Ribeiro de Bastos (*apud* SILVA, F., 2008, p. 135) manifesta-se no sentido de que

[...] o referido dispositivo constitucional (...) tornou possível a invocação da atividade jurisdicional do Estado, independentemente de o autor ter proveito pessoal na questão. Embora o interesse possa dizer respeito à coletividade como um todo, que é a beneficiária da possível anulação do ato impugnado, o certo é que o autor popular age em nome próprio e no exercício de um direito seu, assegurado constitucionalmente.

Já o art. 1º, da Lei 4.717/65 prescreve:

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 e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual de empresas

⁴ “Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

O § 3º deste artigo complementa o citado art. 1º quando dispõe que “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”.

Portanto, a legislação definiu como único legitimado para propor Ação Popular o “Cidadão”.

Marcos Catalan (2008, p. 177) registra que em Portugal, o art. 40, IV, da Lei 11/1987 (Lei de Bases do Ambiente), prescreve que todo cidadão ameaçado ou lesado no direito a ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado poderá postular a cessação das causas da violação ou até mesmo indenização.

Quanto à possibilidade da pessoa jurídica propor Ação popular, o Supremo Tribunal Federal pacificou o tema emitindo a Súmula nº 365, “pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

3.11 Da legitimidade passiva *ad causam* na Ação Popular

Segundo o art. Art. 6º da lei 4.717/65, a Ação popular será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo. Pretendeu o legislador alcançar, de forma mais abrangente possível, todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização dos atos impugnados na ação popular, conforme se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do REsp 644.580/GO, Rel. Ministro Gilson Dipp, julgado em 21/11/2006, DJ 18/12/2006, p. 467.

PROCESSUAL CIVIL AÇÃO POPULAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. NÃO CONFIGURAÇÃO. ART. 6º DA LEI Nº 4.717/65. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL AUSÊNCIA DE SIMILITUDE. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO.

I - Nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717/65, ação popular "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." II - Pretendeu o legislador alcançar, de forma mais abrangente possível, todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização dos atos impugnados na ação popular.

III - Havendo a participação do recorrente na elaboração de Resolução objeto da Ação Popular, não há como se afastar a sua legitimidade para integrar o polo passivo da ação, sobretudo por que a referida Resolução autorizou a realização de nomeações tidas como ilegais, em afronta ao disposto no art. 18 da Lei nº 7.873/89.

IV - Nos termos do art. 255 e parágrafos do Regimento Interno desta Corte, a admissão do Especial com base na alínea "c" impõe o confronto analítico entre os acórdãos paradigma e recorrido, a fim de evidenciar a similitude fática e jurídica posta em debate, o que não se verifica na hipótese.

V - Recurso parcialmente conhecido e desprovido.

(REsp 644.580/GO, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 21/11/2006, DJ 18/12/2006, p. 467) (grifos nossos).

Isso significa que há litisconsórcio necessário entre as pessoas nominadas e envolvidas no ato tido como ilegal e lesivo, inclusive contra os beneficiários (art. 6º, § 1º), acaso determinados.

Segundo Cândido Rangel Dinamarco (2002, p. 66-67 e 202), tal exigência legislativa tem o objetivo muito nítido de conduzir o exercício bem sucedido da ação popular à cumulativa condenação dos agentes e dos beneficiários a recompor o patrimônio público lesado; a inclusão desses litisconsortes, por isso, associa-se a uma dimensão maior do objeto do processo que deixa de resumir-se à pretensão de anular o ato e inclui também a de condenação pecuniária. A necessidade do litisconsórcio reside na indispensabilidade da presença de partes plúrimas, resolvendo-se numa questão de ilegitimidade *ad causam* ativa ou passiva: dizer que o litisconsórcio é necessário significa negar a legitimidade de uma só pessoa para demandar ou para ser demandada isoladamente, carecendo de ação o autor que insistir na demanda isolada. Trata-se de matéria de ordem pública, que ao juiz cumpre fiscalizar de ofício, ditando-lhe a lei, expressamente, o dever de determinar o necessário para que se faça o litisconsórcio, nos caso sem que a lei o exija, sob pena de extinção do processo, sem julgamento do mérito.

A particularidade é que 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 – art. 6º, § 3º.

Acaso a Ação popular não tenha inserido no polo passivo todos os responsáveis pelo ato, tido como ilegal e lesivo aos cofres públicos, os réus que forem condenados poderão acioná-los regressivamente – art. 11, da Lei 4.717/65.

4 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL E O CONCEITO DE CIDADÃO

A legitimidade ativa da ação popular vem explicitada no art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65, ditando que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com título eleitoral ou com documento que a ele corresponda. Esse conceito de cidadão só pode continuar servindo para os casos em que a ação seja utilizada para proteger a coisa pública, uma vez que, nessas situações, é perfeitamente compreensível a relação entre o conceito de cidadão e a utilização desse remédio constitucional, lecionando Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 426), que a ação popular reclama uma reanálise do conceito de cidadão. Isso porque a Constituição Federal de 1988 ampliou o objeto da ação popular, de modo que esta não tutela mais somente bens públicos, mas também os difusos.

Ao contrário da Lei 4.717/65, que exige do cidadão a prova da cidadania mediante a apresentação do título de eleitor, a Constituição Federal cita, como legitimado processual ativo para a ação popular, o “cidadão”, não exigindo a prova desta “condição”.

Todavia, aludida relação em sede de ação popular ambiental não é acertada, porquanto estaria restringindo o conceito de cidadão à ideia ou conotação política, ou seja, somente o indivíduo quite com as suas obrigações eleitorais poderia utilizar-se da ação popular. Desta forma, em sendo de todos os bens ambientais, nada mais lógico que não só o eleitor quite com a Justiça Eleitoral, mas todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País possam ser rotulados cidadãos, para fins de propositura da ação popular ambiental.

José Cretella Júnior (1995, p. 239) leciona ter o legislador constituinte assegurado a todos o direito subjetivo público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: “Assim, qualquer cidadão do povo é parte legítima para propor a ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas e do ônus da sucumbência”.

Não é outro o magistério de Gregório Assagra de Almeida:

[...] a ação popular está dentro das garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, LXXIII, da C.F). Assim, se a Constituição não estabelece qualquer restrição à concepção de cidadão, e a ação popular é garantia constitucional fundamental, não é compatível, na espécie, qualquer interpretação restritiva, de sorte que o art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/65, por estabelecer restrição indevida à condição de cidadão, para efeitos de legitimidade para o ajuizamento de ação popular, não foi recepcionado pela Constituição Federal (art. 5º, LXXIII). Tem-se que a concepção de cidadão deve ser extraída de um dos mandamentos nucleares da Constituição Federal, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro (art. 1º, III, da CF).

Destarte, todos os que devem ser respeitados na sua dignidade de pessoa humana têm legitimidade ativa para o ajuizamento de ação popular: o analfabeto que não se alistou, os maiores de 70 anos, cujo voto é facultativo, os que não estejam em dia com o serviço eleitoral, os presos etc. Interpretação em sentido contrário, esbarra nos princípios comezinhos de interpretação constitucional. (ALMEIDA *apud* SILVA, F., 2008, p. 142)

Entendendo o cidadão de forma ampla, Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 421) lecionam que o termo “cidadão” também pode ser encontrado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Verifica-se que o seu art. 64 estabelece que a Imprensa Nacional e outras gráficas mantidas pelo Poder Público, deveriam promover a edição popular do texto integral da Constituição Federal, que seria:

[...] posta à disposição das escolas e dos cartórios, dos sindicatos, dos quartéis, das igrejas e de outras instituições representativas da comunidade, gratuitamente, de modo que cada cidadão brasileiro possa receber do Estado um exemplar da Constituição do Brasil. (BRASIL, 1988)

Também aqui não parece razoável entender que somente os “eleitores” deveriam receber um exemplar da Constituição, mas qualquer um do povo.

Assim como nesses dispositivos (art. 58, § 2º, V, da Constituição Federal e art. 64, ADCT), não seria coerente reduzir o conceito de “cidadão” ao de “eleitor” também no disposto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular (...)”. Ademais, sendo fundamento da República Federativa do Brasil, a “cidadania” (art. 1º, II, da Constituição Federal⁵) coloca-se como determinante para a hermenêutica constitucional e uma diretriz a ser perseguida pelo Estado Democrático de Direito.

Nesta toada, deve-se ainda destacar que a ação popular, por ter sido prevista pelo texto constitucional no art. 5º, cujo *caput* estabelece que “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, a segurança e a propriedade (...)”, não poderia ter o seu rol de legitimados restringido para que somente os eleitores pudessem propô-la.

⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

De fato, continuam os autores, a Constituição brasileira prescreve “que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e que este deve ser preservado “para as presentes e futuras gerações” (art. 225). Se todos têm esse direito, não há porque reduzir o acesso à Justiça apenas para os eleitores, excluindo do rol de legitimados, *v.g.*, os estrangeiros. Muitas vezes o dano ambiental produz efeitos no território nacional ou ainda em território de país limítrofe, e afeta estrangeiros residentes ou não no Brasil. Tendo em vista o fundado interesse que pode haver por parte de estrangeiros, não há razão para impedir que estes intentem anular o ato lesivo ao meio ambiente.

Ainda que a questão não verse sobre meio ambiente, há outras situações que também são de interesse de estrangeiros. Se a questão versar sobre a lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, os estrangeiros residentes no País, que, assim como os brasileiros, têm o dever fundamental de pagar tributos e contribuir com os gastos do Estado, também podem exercer uma vigilância cidadã sobre a retidão na condução da *res publica*.

A Ação Popular tem assento na Constituição e sua condição de remédio constitucional é incompatível com a interpretação restritiva, especialmente no que concerne à legitimidade ativa para sua propositura. Os titulares de direitos fundamentais, destinatários das prestações estatais, em geral, têm evidente interesse na preservação do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, C.F), e não apenas aqueles que estão alistados eleitoralmente, concluem os autores.

Nesse sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues e Rosa Maria Andrade Nery (*apud* FRANCISCO; MESSA, 2013, p. 421-422) sustentam que a proteção do meio ambiente é constitucionalmente assegurada a todos, inclusive aos estrangeiros, e que não seria apenas o eleitor apto a protegê-lo por meio da ação popular.

Assim, o atual sentido e a amplitude da palavra *cidadão* e, por consequência, de cidadania, não mais deve estar restrito à prova do efetivo gozo dos direitos políticos, condição de ser eleitor, votar e ser votado, uma vez que seria relegar à marginalidade todos os demais brasileiros, cidadãos que são, caso permanecesse intacta a regra do art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65 (SILVA, F., 2008, p. 142).

Dando continuidade à sua doutrina, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que, para tanto, não devemos perder de vista que o art. 5º, *caput* e LXXIII, bem como o art. 225, *caput*, todos da Constituição Federal, preceituam que:

Art. 5º **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, nos termos seguintes:

(...)

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;

(...)

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. (grifos nossos)

Marcos Catalan (2008, p. 177) defende que a restrição da legitimação para propor ação popular ao cidadão eleitor, é contrária ao disposto do art. 5º, LXXIII e art. 225, *caput*, da Constituição Federal, pois, caso se considere que aquela prevê a constante busca por um meio ambiente saudável, acaba concedendo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, eleitores ou não, legitimidade para exercer seus direitos contra a degradação dos bens e valores ambientais.

Com isso, denota-se que o destinatário do meio ambiente ecologicamente equilibrado é toda a coletividade, brasileiros e estrangeiros aqui residentes, independente da condição de eleitores, de modo que, no tocante à proteção dos bens e valores ambientais, o art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Luiz Manoel Gomes Júnior defende que o cidadão seria “qualquer integrante da população brasileira e não apenas o eleitor, havendo, assim, uma ampla gama de pessoas (toda população) legitimadas a defenderem os direitos tuteláveis em sede de ação popular” (GOMES JÚNIOR, 2004, p. 214), complementando Paulo Affonso Leme Machado que “o meio ambiente, o patrimônio público, a moralidade administrativa, o patrimônio histórico e cultural, apelam para a participação, em juízo, de todas as pessoas”. E continua: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é de cada um, como pessoa humana, independente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência” (MACHADO *apud* SILVA, F., 2008, p. 148).

José Rubens Morato Leite (2011, p. 164) registra que há de se lembrar que a lei fundamental, autoaplicável neste tema, confere ao estrangeiro residente no País, a possibilidade do exercício desse direito subjetivo fundamental: “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 (...)”. Assim, a cidadania, pela disposição constitucional citada, foi ampliada no sentido de estender ao estrangeiro o direito subjetivo fundamental à ação popular ambiental, desde que prove estar residindo no País. Apesar da não regulamentação desse direito do estrangeiro, crê-se plausível a sua existência e vigência no sistema jurídico brasileiro, considerando a sua imediata aplicabilidade, nos termos da lei fundamental.

Maude Nancy Joslin Motta (1998, p. 102) e Roberto Armando Ramos Aguiar (1994, p. 34) enfrentam a necessidade de ampliação da cidadania e que, no que se refere à proteção ambiental, a cidadania deve ser qualificada hoje em termos planetários, considerando que a proteção do ambiente é uma questão de sobrevivência de toda espécie humana e do planeta.

Assim, as exigências do art. 1º, da Lei 4.717/65 encontram-se em desconformidade com a lei fundamental no que diz respeito ao estrangeiro residente no País e à defesa do bem ambiental popular.

Portanto, o conceito de cidadão, previsto na Constituição Federal, segundo os autores acima citados, não está restrito ao eleitor, mas a qualquer integrante da população brasileira, havendo uma ampla gama de pessoas legitimadas a defender os direitos tuteláveis em sede de Ação Popular Ambiental, pelo qual é possível inferir que tanto aquele que está com seus direitos políticos suspensos quanto aquele que os perdeu, continua com sua legitimidade ativa *ad causam*, já que o conceito de cidadão é mais amplo do que pretendeu a Lei 4.717/65.

4.1 Da legitimidade ativa *ad causam* do maior de 16 anos e menor de 18 anos de idade na Ação Popular Ambiental

José Rubens Morato Leite (2011, p. 167) defende que, acredita-se, mesmo não existindo a legitimação coletiva na ação popular, a cidadania foi vista pelo legislador constituinte brasileiro de forma mais abrangente do que no passado, pois foi facultado ao maior de 16 e menor de 18 anos de idade, e ao analfabeto, exercerem o seu direito de eleitor, conforme art. 14, § 1º, II, “a” e “c”, da Constituição Federal⁶. Assim determinando, claro está que o legislador procurou dar uma amplitude maior à cidadania e facultou ao menor púbere e ao analfabeto vir a juízo proteger o meio ambiente, por meio da ação popular ambiental,

⁶ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...) § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

(...) II - facultativos para:

(...) a) os analfabetos;

(...) c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.”

devendo, no caso do menor, ser assistido nos termos dos arts. 4º, I, do Código Civil⁷ e 8º, do Código de Processo Civil⁸.

Rodolfo de Camargo Mancuso, tratando do problema posto, leciona que:

[...] confrontam-se dois dados, igualmente relevantes: de um lado, não estando no pleno gozo de seus direitos civis, o menor púbere não poderia, por si mesmo e sem assistência, constituir advogado que firmasse a petição inicial e assim atendesse à capacidade postulatória (CPC, art. 8º, 37 e parágrafo único); de outro lado, porém, a Constituição Federal assegurou aos “menores de 18 anos” a faculdade de se alistarem e votarem art. 14, § 1º, II, “c”).

Numa harmonização dos textos, parece-nos sustentável afirmar que a deficiência apresentada pelo menor quanto à sua idade passa a ser um dado secundário, um minus, no contraste com a outorga de um direito político, de uma liberdade pública que lhe é assegurada ao nível constitucional. Por outras palavras, cidadão ele é, porque mesmo sua incompetência é apenas relativa, limitada a certos atos da vida civil, para os quais, em seu próprio interesse, deve ele ser assistido (CC, art.s 4º, I; 115 e 1634, V); eleitor também é, como resulta claro do texto constitucional antes referido. De sorte que nos parece viável, malgrado não seja comum, que um cidadão brasileiro eleitor, menor de 18 anos, outorgue, devidamente assistido, procuração a advogado e assim intente ação popular. (MANCUSO, 2008, p. 206-207)

José Afonso da Silva vai além e defende que o menor púbere pode ser autor popular, sem mesmo ser assistido, justificando:

[...] constitui exercício de direito político, atribuído ao eleitor; por isso, a regra do Código de Processo Civil, no caso, sofre derrogação em favor do menor eleitor, que pode intentar a ação sem assistência. Exigi-lo seria restringir direito constitucional do cidadão. Mas nisso não se configura o *ius postulandi*, que não caracteriza direito político, mas habilitação profissional específica, pelo que é necessário que o autor popular seja representado em juízo por advogado (arts. 36 e 40, do CPC). (SILVA, J. *apud* MANCUSO, 2008, p. 207)

Também defendendo a legitimidade do menor púbere para propositura da ação popular, independentemente da assistência, Alexandre de Moraes, afirma que somente o cidadão tem legitimação constitucional para a propositura da ação popular, estando abrangidos no conceito de cidadão o brasileiro nato ou naturalizado, inclusive aquele entre 16 e 18 anos, para quem é desnecessária a assistência em juízo, por se tratar do exercício de um direito político, e o cidadão português equiparado, devendo todos estar em pleno gozo de seus

⁷ “Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

(...) I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;”

⁸ “Art. 8º Os incapazes serão representados ou assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil.”

direitos políticos quando do ajuizamento da ação, situação comprovada com o título de eleitor (MORAIS *apud* SILVA, F., 2008, p. 141).

Compartilhando esse mesmo entendimento, Nelson Nery Jr., leciona que:

[...] o eleitor com dezesseis anos (CF art. 14, § 1º, II, 'c') é parte legítima para propor ação popular, estando emancipado para o exercício dos demais atos da vida civil. Poderá agir em juízo, praticando atos processuais, sem a assistência dos pais ou representantes legais, pois o exercício pleno dos direitos políticos não pode ser feito por representação, nem se coaduna com submissão ao pátrio poder. O eleitor com dezesseis anos é emancipado e tem capacidade processual. (NERY JR. *apud* SILVA, F., 2008, p. 146)

Gregório Assagra de Almeida sustenta que

Seria suficiente a cidadania mínima (capacidade de votar), que pode ser adquirida no sistema constitucional pátrio, facultativamente, com o alistamento eleitoral ao se completar 16 anos de idade (art. 14, § 1º, II, "c", da C.F). Portanto, o cidadão eleitor com 16 anos de idade já está legitimado para o ajuizamento da ação popular. A quem sustenta que o alistamento eleitoral aos 16 anos de idade é forma de emancipação, estando o cidadão eleitor habilitado para a prática de todos os atos da vida civil, especialmente para o ajuizamento de ação popular, sem a necessidade da assistência exigida pela lei processual. (ALMEIDA *apud* MANCUSO, 2008, p. 208-209)

Assim, em relação à legitimidade ativa, releva registrar que no Brasil está pacificada a possibilidade de ajuizamento de Ação popular por pessoa com 16 anos de idade, independentemente de assistência, desde que detenha capacidade eleitoral ativa, arremata Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 653).

Esse é o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça que negou o recurso especial da Fazenda do Estado de São Paulo, com o objetivo de sustar ação popular por falta de interesse de agir dos autores.

A ação popular foi ajuizada por um cidadão contra o Estado de São Paulo. Ele queria que o Estado fosse condenado a deixar de lançar esgoto *in natura* ou com potencial poluente produzido pela Penitenciária Estadual de Presidente Bernardes no Córrego Guarucaia. Também foi pedida indenização pelos danos causados aos recursos hídricos em benefício do Fundo Especial de Recuperação dos Interesses Difusos Lesados.

O Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a sentença que deu provimento à ação e admitiu o pagamento de indenização, sujeita à constatação pericial e com valor a ser apurado na execução.

O recurso especial contra essa decisão chegou ao Superior Tribunal de Justiça por força de um recurso de Agravo de Instrumento. A Fazenda de São Paulo argumentou ser

vedado ao cidadão, por meio de ação popular, tentar impedir a administração de fazer ou deixar de fazer algum ato. Alegou também que houve cerceamento de defesa porque foi negado ao Estado o direito de produzir prova pericial.

O relator do caso, ministro Castro Meira, destacou que o artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal é claro ao afirmar que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular tendente a anular ato lesivo ao patrimônio público e ao meio ambiente, entre outros. O que se exige é que o autor seja cidadão brasileiro, maior de 16 anos, no exercício de seus direitos cívicos e políticos. Por isso concluiu pela legitimidade da ação.⁹

Abaixo, jurisprudência que entende a legitimidade ativa, atendido o binômio cidadão/eleitor:

TJDFT-112132) CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IRREGULARIDADE FORMAL. RAZÕES DISSOCIADAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. NÃO CONHECIMENTO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRELIMINARES REJEITADAS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. DESVIO DE FINALIDADE. LESÃO CONFIGURADA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MINORAÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. Não se conhece de recurso de Apelação que se reporta aos termos da contestação sem, contudo, expor os fundamentos de fato e de direito do inconformismo do Apelante viola o disposto no art. 514, II, do CPC. Princípio da Dialeiticidade. 2. Tem legitimidade para ajuizar Ação Popular o cidadão, sendo que tal condição é comprovada pela apresentação do título de eleitor, nos termos do art. 1º, § 3º da Lei 4.717/65. 3. Não há cerceamento de defesa quando os elementos dos autos são suficientes para formar o convencimento do juiz, destinatário das provas. 4. A veiculação de jornal institucional com conteúdo que promova a imagem do agente político viola o dever de informar e educar, previsto no art. 37, § 1º, da Constituição da República, além dos princípios da impessoalidade e da moralidade, configurando desvio de finalidade, que acarreta lesão ao patrimônio público. 5. A condenação nos honorários advocatícios, ainda que tenha por fundamento o § 4º do art. 20 do CPC, deve submeter-se, no momento da fixação, ao disposto no § 3º, alíneas “a”, “b” e “c” do mesmo artigo, onde se estabelece como parâmetros o zelo do profissional, o lugar da prestação do serviço, a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o serviço. Apelação Cível do segundo Apelante não conhecida. Apelação Cível do primeiro Apelante parcialmente provida. (Processo nº 2000.01.1.030254-9 (473275), 5ª Turma Cível do TJDFT, Rel. Angelo Passareli, unânime, *DJe* 17.01.2011). (grifos nossos)

Também há jurisprudência que entende pela legitimidade ativa ainda que o eleitor tenha domicílio eleitoral diverso do local onde ocorreu o dano.

TJMS-033611) AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. AUTOR POPULAR COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM OUTRO MUNICÍPIO. IRRELEVÂNCIA. COMPROVADA A CONDIÇÃO DE CIDADÃO. TÍTULO ELEITORAL. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. DECISÃO MANTIDA.

⁹ STJ: REsp 889.766/SP. Rel. Min. Castro Meira. Publ. *DJe* 18/10/2007.

RECURSO IMPROVIDO. Comprovada a condição de cidadão, por meio da apresentação do título eleitoral ou documento equivalente, confirma-se a legitimidade ativa para propor a ação popular. (Agravo nº 2009.026909-6/0000-00, 4ª Turma Cível do TJMS, Rel. Rêmoló Letteriello. unânime, DJ 26.04.2010). (grifos nossos)

4.2 Da legitimidade passiva *ad causam* na Ação Popular Ambiental

Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2003, p. 332), “a ação popular é um dos remédios jurisdicionais mais antigos e, mesmo com marchas e contramarchas da história, podemos dizer que foi pioneiro na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*”.

Diferentemente do que acontece na Ação popular para defesa do erário público, na Ação popular ambiental não há necessidade de ajuizamento contra todos os responsáveis pelo ato impugnado, sendo o litisconsórcio facultativo.

Flávia Regina Ribeiro da Silva (2008, p. 281) informa que, em matéria ambiental, os bens difusos podem ser lesionados tanto por um ato administrativo como por um ato cometido por particular, compondo uma gama enorme de agentes, muitas vezes desconhecidos do autor popular. A necessidade de inclusão de todos os responsáveis no polo passivo da demanda, bem como a citação pessoal de todos eles, relegaria o instituto à ineficácia total, à impraticabilidade.

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 655), leciona que, assim como na Ação Civil Pública ambiental, poderá figurar no polo passivo da Ação Popular ambiental qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que seja direta ou indiretamente responsável pelo dano ao meio ambiente, de acordo com o conceito de poluidor previsto no art. 3º, IV, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81.

A imperatividade da inserção de todos os litisconsortes necessários ou corréus é um pressuposto para o desenvolvimento válido da ação popular. Ademais, nota-se que o art. 225, § 3º, da Constituição Federal não restringe a legitimidade passiva da demanda ambiental.

Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 190) sustentam que, em posição também diversa da ação popular, instrumento da defesa do patrimônio público, a ação popular ambiental não exige que ela seja proposta contra todos os responsáveis pelo ato impugnado. Assim, o litisconsórcio é facultativo e simples, mesmo porque os efeitos da sentença não atingem todos os demandados da mesma forma, embora atinja a todos os réus condenados. A responsabilidade por dano ambiental é solidária. Desta forma, o autor popular pode buscar em um ou todos os agentes causadores do dano ambiental a responsabilização, nos termos do que

determina o art. 264, do Código Civil¹⁰. Além disso, o parágrafo 3º, do art. 225, da Constituição Federal não exige que a ação seja proposta contra todos os agentes, pois, em muitos casos, inviabilizaria a responsabilização via ação popular ambiental.

¹⁰ “Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.”

5 DA PETIÇÃO INICIAL

A Ação Popular segue o *rito ordinário*, previsto no Código de Processo Civil, observados os arts. 7º a 19, da Lei 4.717/65.

A petição inicial deverá preencher os requisitos dos arts. 282 e 283, do Código de Processo Civil e arts. 5º ao 7º, da Lei 4.717/65. Assim, deve o autor popular esmerar-se na redação da petição inicial, evitando sua emenda ou indeferimento, conforme previsto no art. 295, do Código de Processo Civil.

Art. 282. A petição inicial indicará:

I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;

II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido, com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - o requerimento para a citação do réu.

Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Assim, a petição inicial deve ser endereçada ao juiz ou tribunal competente para conhecer e julgar o pedido, qualificando as partes, lançando mão de todas as informações possíveis para individualizar, tanto o autor, quanto os réus, demonstrando, inclusive, a condição de cidadão do autor popular, declinando o número de seu título de eleitor, bem como demonstrando estar o mesmo quite com suas obrigações eleitorais, juntando cópia do comprovante de votação da última eleição.

Quanto aos réus, devem ser qualificadas as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, da Lei 4.717/65, bem como as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo, conforme preceitua o art. 6º, da mesma lei.

Acaso necessite de pedido liminar, deverá mencionar na nomeação da ação (Ação Popular, com pedido de liminar), para que o magistrado, ao despachar a inicial, verifique o pleito, bem como se pronuncie, imediatamente, deferindo-o ou não. No corpo da inicial deverá ser criado um tópico para discorrer sobre tal pretensão, apresentando os requisitos autorizadores a sua concessão – *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) e *periculum in mora* (perigo da demora) – apontando-os no caso *sub judice*.

O autor popular deverá fazer a exposição dos fatos e fundamentos jurídicos que autorizam seu pleito, utilizando todo o arsenal jurídico disponibilizado pelo Direito Positivo, além da doutrina e jurisprudência que arrimam sua pretensão jurídica.

Ao final, deve o autor popular apenas pedir, sem mais fundamentar, sendo o pedido de liminar o primeiro a ser feito, seguido da citação dos réus, intimação do Ministério Público, o pedido de procedência dos pedidos (que deverão ser declinados), com a condenação dos réus no pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, arbitrados com observância dos critérios elencados pelo art. 20, § 3º, do Código de Processo Civil, protestando por todos os meios de provas admitidas no Direito, dando ao final o valor da causa, observados os artigos 259 e 260, do Código de Processo Civil, seguida da assinatura e número de inscrição do advogado junto à OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

Se o autor popular for advogado, devidamente habilitado pela OAB, e no exercício da advocacia, deverá informar que advoga em causa própria, observando o disposto no art. 39, I, do Código de Processo Civil, o qual estabelece a necessidade de o advogado declinar, na petição inicial, o endereço em que receberá intimações. Tal omissão poderá ser suprida com eventual folha timbrada ou com a juntada da procuração, na qual, via de regra, consta o endereço do procurador.

Prevê o artigo 283, do Código de Processo Civil, que a inicial deverá ser instruída com os documentos indispensáveis à propositura da demanda, o que também prevê o art. 1º, § 4º, da Lei 4.717/65, quando disciplina que o cidadão, para instruir a inicial, poderá requerer às entidades identificadas no *caput* deste artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

5.1 Da competência

Nos termos do art. 5º, da Lei 4.717/65, conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 249), a Ação Popular, pelo fato de lóbrigar questões de ordem pública, indisponíveis; pelo fato de sempre envolver omissão de autoridade, servidores, e mesmo de terceiros; pelo fato de apresentar um pólo passivo subjetivamente complexo, abrangendo autoridades e agentes públicos de mais de um nível de governo e até de mais de um Poder; pelo fato de seu objeto, por vezes, concernir a mais de um

Estado da Federação, ou a mais de um nível de governo, singularidades essas que, tomadas em seu conjunto, induziram o legislador a regular a competência para essa ação por meio de critérios especiais, por vezes derogatórios das regras do Código de Processo Civil.

Como regra, a causa será proposta no foro ou juízo correspondente ao agente político interessado, considerando-se para tanto a origem do ato ilegal. Por exemplo, se o objeto da ação envolve obra pública a cargo da União, a ação deverá ser proposta na seção judiciária competente da Justiça Federal (art. 109, I, da Constituição Federal), podendo sê-lo, conforme se desenhe a espécie, na seção “em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda no Distrito Federal” (art. 109, § 2º, da Constituição Federal).

Segundo Fredie Didier Jr. (2008, p. 289), no caso de autoridade da Administração Direta Federal, incide a regra do art. 102, § 2º, da Constituição Federal: “as causas intentadas contra União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou ainda, no Distrito Federal”.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu o conflito negativo de competência, CC 47.950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 11/04/2007, DJ 07/05/2007, p. 252, prelecionando que:

[...] o art. 5º, da Lei 4.717/65 determina que a competência para processamento e julgamento da ação popular será aferida considerando-se a origem do ato impugnado. Assim, caberá à Justiça Federal apreciar a controvérsia se houver interesse da União, e à Justiça Estadual se o interesse for dos Estados ou dos Municípios. A citada Lei 4.717/65, entretanto, em nenhum momento fixa o foro em que a ação popular deve ser ajuizada, dispondo, apenas, em seu art. 22, serem aplicáveis as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da Lei, nem a natureza específica da ação. Portanto, para se fixar o foro competente para apreciar a ação em comento, mostra-se necessário considerar o objetivo maior da ação popular, isto é, o que esse instrumento previsto na Carta Magna, e colocado à disposição do cidadão, visa proporcionar. Segundo a doutrina, o direito do cidadão de promover a ação popular constitui um direito político fundamental, da mesma natureza de outros direitos políticos previstos na Constituição Federal. Caracteriza, a ação popular, um instrumento que garante à coletividade a oportunidade de fiscalizar os atos praticados pelos governantes, de modo a poder impugnar qualquer medida tomada que cause danos à sociedade como um todo, ou seja, visa a proteger direitos transindividuais. Não pode, por conseguinte, o exercício desse direito sofrer restrições, isto é, não se pode admitir a criação de entraves que venham a inibir a atuação do cidadão na proteção de interesses que dizem respeito a toda a coletividade.

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POPULAR AJUIZADA EM FACE DA UNIÃO. LEI 4.717/65. POSSIBILIDADE DE PROPOSITURA DA AÇÃO NO FORO DO DOMICÍLIO DO AUTOR. APLICAÇÃO DOS ARTS. 99, I, DO CPC, E 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Não havendo dúvidas quanto à competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação popular proposta em face da União, cabe, no presente conflito, determinar o foro competente para tanto: se o de Brasília (local em que se consumou o ato danoso), ou do Rio de Janeiro (domicílio do autor).
2. A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 5º, LXXIII, que “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”. Tal ação é regulada pela Lei 4.717/65, recepcionada pela Carta Magna.
3. O art. 5º da referida norma legal determina que a competência para processamento e julgamento da ação popular será aferida considerando-se a origem do ato impugnado. Assim, caberá à Justiça Federal apreciar a controvérsia se houver interesse da União, e à Justiça Estadual se o interesse for dos Estados ou dos Municípios. A citada Lei 4.717/65, entretanto, em nenhum momento fixa o foro em que a ação popular deve ser ajuizada, dispondo, apenas, em seu art. 22, serem aplicáveis as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da Lei, nem a natureza específica da ação. Portanto, para se fixar o foro competente para apreciar a ação em comento, mostra-se necessário considerar o objetivo maior da ação popular, isto é, o que esse instrumento previsto na Carta Magna, e colocado à disposição do cidadão, visa proporcionar.
4. Segundo a doutrina, o direito do cidadão de promover a ação popular constitui um direito político fundamental, da mesma natureza de outros direitos políticos previstos na Constituição Federal. Caracteriza a ação popular, um instrumento que garante à coletividade a oportunidade de fiscalizar os atos praticados pelos governantes, de modo a poder impugnar qualquer medida tomada que cause danos à sociedade como um todo, ou seja, visa a proteger direitos transindividuais. Não pode, por conseguinte, o exercício desse direito sofrer restrições, isto é, não se pode admitir a criação de entraves que venham a inibir a atuação do cidadão na proteção de interesses que dizem respeito a toda a coletividade.
5. Assim, tem-se por desarrazoado determinar-se como foro competente para julgamento da ação popular, na presente hipótese, o do local em que se consumou o ato, ou seja, o de Brasília. Isso porque tal entendimento dificultaria a atuação do autor, que tem domicílio no Rio de Janeiro.
6. Considerando a necessidade de assegurar o cumprimento do preceito constitucional que garante a todo cidadão a defesa de interesses coletivos (art. 5º, LXXIII), devem ser empregadas as regras de competência constantes do Código de Processo Civil - cuja aplicação está prevista na Lei 4.717/65 -, haja vista serem as que melhor atendem a esse propósito.
7. Nos termos do inciso I do art. 99 do CPC, para as causas em que a União for ré, é competente o foro da Capital do Estado. Esse dispositivo, todavia, deve ser interpretado em conformidade com o § 2º do art. 109 da Constituição Federal, de modo que, em tal caso, “poderá o autor propor a ação no foro de seu domicílio, no foro do local do ato ou fato, no foro da situação do bem ou no foro do Distrito Federal” (PIZZOL, Patrícia Miranda. “Código de Processo Civil Interpretado”, Coordenador Antônio Carlos Marcato, São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 269). Trata-se, assim, de competência concorrente, ou seja, a ação pode ser ajuizada em quaisquer desses foros.
8. Na hipótese dos autos, portanto, em que a ação popular foi proposta contra a União, não há falar em incompetência, seja relativa, seja absoluta, do Juízo Federal do domicílio do demandante.
9. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o suscitado.
(CC 47.950/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2007, DJ 07/05/2007, p. 252) (grifos nossos)

Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial – art. 5º, § 1º.

Quando o 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 – art. 5º, § 2º.

Adauto José de Oliveira (2011, p. 189) leciona que o art. 5º, da Lei 4.717/65 não regrou a competência na Ação popular ambiental, concluindo pela plausibilidade da aplicação do art. 2º, da Lei 7.347/85 (Ação Civil Pública), que atribui competência ao juízo do local onde ocorreu ou deva ocorrer a lesão, com objetivo é facilitar a colheita de provas pelo juízo que proferirá a sentença

Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 175) sustentam que a competência para a ação popular deve ser a prevista na Constituição Federal, e no caso da tutela ambiental, o critério geral do foro, na ausência de norma expressa constitucional, deve ser o local do dano, previsto para as demais ações coletivas que protegem o meio ambiente, também em virtude da maior possibilidade de proteção ao meio ambiente quando a jurisdição está próxima aos bens ambientais a serem protegidos.

A propositura da ação prevenirá o juízo para todas as ações que forem intentadas contra as mesmas partes, sob o mesmo fundamento – art. 5º, § 3º, da Lei 4.717/65.

5.2 Da possibilidade de liminar

Segundo prescreve o art. 5º, § 4º, da Lei 4.717/65, na Ação Popular pode ser requerida a medida liminar para suspender o ato lesivo impugnado, bem como demais medidas cautelares preparatórias e incidentais, desde que presentes os requisitos autorizadores. Tais requisitos são o *fumus boni iuris* – fumaça do bom direito –, e o *periculum in mora* – perigo da demora. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - CONCESSÃO DE LIMINAR - SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO -

CÓDIGO DE POSTURAS - LEGISLAÇÃO AMBIENTAL - INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO - REQUISITOS COMPROVADOS - RECURSO NÃO PROVIDO.

- Comprovado o preenchimento do “*fumus boni iuris*” e do “*periculum in mora*”, mantêm-se a liminar que suspendeu os efeitos de alvará de construção de posto de combustível. (Agravado de Instrumento Cv 1.0153.10.005266-8/001, Rel. Des.(a) Silas Vieira, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/11/2010, publicação da súmula em 26/11/2010)

Nas palavras de Péricles Prade:

A necessidade da tutela para paralisar o perigo, consubstanciado na iminência do dano, e principalmente, pela demora da apreciação do *meritum causae* (já que o pleiteante não possui instrumentos próprios – pessoais – para tal), quando somente então, *a priori*, advirá a eficácia definitiva, em se julgando procedente a ação. (PRADE *apud* MANCUSO, 2008, p. 271)

Quanto à necessidade de prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, nos autos do recurso de Agravo de Instrumento nº 7476 (07/0058240-1), 4ª Turma da 2ª Câmara Cível do TJTO, Rel. Luiz Gadotti. Unânime, DJ 14.04.2011, entendeu pela sua desnecessidade, em face da lei de ação popular não condicioná-la.

CIVIL E PROCESSO CIVIL. AÇÃO POPULAR. LIMINAR. POSSIBILIDADE. DISPENSABILIDADE DE OITIVA PRÉVIA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. 1. A Lei de Regência da ação popular possui rito próprio e em seu artigo 5º, § 4º, é expressa em dizer que “na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”. 2. As normas legais que disciplinam a ação popular não condicionam o deferimento da liminar à prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público. (Agravado de Instrumento nº 7476 (07/0058240-1), 4ª Turma da 2ª Câmara Cível do TJTO, Rel. Luiz Gadotti. unânime, DJ 14.04.2011).

Adauto José de Oliveira (2011, p. 215) leciona serem admissíveis, em sede de ação popular, todos os tipos de provimentos e todas as formas de tutelas jurisdicionais adequadas e que possam garantir a efetividade do provimento final; isso por força da incidência do princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, estabelecido expressamente no art. 83, do Código de Defesa do Consumidor.

A Constituição prevê em seu art. 5º, XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;” – a inafastabilidade da jurisdição para apreciar a ameaça de lesão a direitos tutelados pelo ordenamento jurídico.

Também está previsto no art. 14, § 4º, da Lei 4.717/65 o sequestro e arresto dos bens da(s) pessoa(s) que forem condenadas a restituir coisas ou valores, que se convolará em penhora.

O art. 22, da Lei de Ação popular prescreve a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da Lei, nem à natureza específica da ação. Isso significa que outros institutos do ordenamento processual civil podem ser aplicados, dentre eles a tutela antecipada.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso,

[...] a ação popular tende a um provimento desconstitutivo-condenatório (art. 11, da Lei 4.717/65), veiculado em processo de conhecimento, desenvolvido em rito ordinário; assim, desde que presentes os quesitos positivos (prova inequívoca dos fatos e fundamentos em que se alicerça a pretensão do autor popular, destarte conduzindo a uma cognição favorável, ainda que em juízo de verossimilhança, contexto reforçado por uma das alternativas postas nos incisos do art. 273); desde que ausente o quesito negativo (irreversibilidade do provimento antecipado – § 2º), e considerando-se a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 22, da Lei 4.717/65), não se vislumbra, em princípio, razão técnica impeditiva da antecipação dos efeitos da tutela pretendida em ação popular, ao menos no capítulo condenatório da lide. (MANCUSO, 2008, p. 134)

Da decisão que indeferir o pedido liminar cabe recurso de Agravo de Instrumento, nos termos do art. 19, § 1º, da Lei de Ação Popular c/c art. 522, do Código de Processo Civil, podendo, ainda, se presente alguma omissão, contradição ou obscuridade na decisão da liminar, pode o autor popular interpor recurso de Embargos de Declaração, nos termos do art. 535, do mesmo diploma processual.

5.3 Dos pedidos do autor popular

O pedido é o conteúdo da demanda, a pretensão processual, o objeto litigioso do processo, o mérito da causa. É o anseio, a aspiração do demandante, de que para aquela parcela da realidade social por ele trazida na demanda e que lhe está sendo prejudicial, seja dada a solução conforme ao direito segundo seu modo de entender (CARVALHO *apud* MANCUSO, 2008, p. 106)

Enquanto elemento nuclear da petição inicial, o pedido deve explicitar, com precisão, aquilo que a parte deseja obter do judiciário. Assim, o pedido formulado pelo autor deve ser sempre certo, ou seja, expresso claramente. Isto porque, o ordenamento jurídico vigente, não contempla a existência de decisões implícitas, portanto, o pedido, que serve de limite para a

sentença válida, a igual modo, jamais pode ser implícito (WAMBIER *apud* SILVA, F., 2008, p. 164).

O objeto imediato da demanda popular consiste na anulação do ato lesivo ao meio ambiente e na condenação dos responsáveis pelo ato, incluindo os seus destinatários, ao pagamento de perdas e danos ou, alternativa ou cumulativamente, a repor a situação no *status quo ante*, ou seja, a recuperar o meio ambiente degradado. O objeto mediato constitui-se na proteção do meio ambiente, o que envolve a ideia de conservação, recuperação, preservação da sua qualidade. (SILVA, F. *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 210)

Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 107-108) leciona que pode-se afirmar que na ação popular o pedido imediato é de natureza desconstitutivo-condenatória, ao passo que o pedido mediato será, precipuamente, a insubsistência do ato lesivo, e, sendo possível, a recomposição específica do *statu quo ante*, relativamente a estes interesses difusos:

- a) patrimônio público, não só no sentido estrito de “erário público” (= dinheiro ou tesouro público), mas em senso largo, abrangendo também as entidades de que o Estado participe e tomando-se esse termo “patrimônio” de maneira a compreender os bens e valores históricos, artísticos, turísticos, paisagísticos, sacros, arquitetônicos etc., que compõem, enfim, o conceito de “patrimônio cultural”;
- b) meio ambiente, no sentido atual desse conceito;
- c) moralidade administrativa, que comporta efetivo controle, a partir da razoabilidade, da relação de congruência lógica entre os motivos (pressupostos fáticos) e o ato emanado, tendo em vista a finalidade pública a cumprir;
- d) tutela do próprio Estado, quando tomador de serviço ou adquirente de produto e da sociedade civil enquanto consumidora, tomando-se por base o conceito de interesse difuso.

Em decorrência da anulação do ato lesivo a tais interesses difusos, será pedida a condenação dos responsáveis e eventuais beneficiários do ato lesivo, ao ressarcimento devido.

Humberto Theodoro Júnior ensina não haver possibilidade de veicular na ação popular pretensão apenas de desconstituição do ato por vício de nulidade ou anulabilidade. É preciso também que o ato seja lesivo porque, como consectário da anulação, haverá a condenação do responsável à respectiva reparação. A lesividade erige-se em fundamento para o pedido de natureza condenatória a ser veiculada na ação popular, por isso deve sempre estar presente, ou seja, a lesividade é, ao lado da nulidade ou anulabilidade do ato, fundamento da pretensão (des)constitutiva e, por si, causa que leva ao pedido condenatório. Também não

serve a ação popular apenas para a desconstituição de ato ilegal ou viciado, sem que evidenciada a lesão, porque a tanto equivaleria olvidar a sua natureza constitutivo-condenatória, desvirtuando-se de sua finalidade última que é a proteção ao patrimônio público (THEODORO JÚNIOR *apud* MANCUSO, 2008, p. 110-111).

A Lei de Ação popular circunscreve o pedido do autor à:

- a) decretação da invalidade do ato ou da omissão administrativa;
- b) desconstituição do ato;
- c) condenação na reparação dos prejuízos causados ao erário público em virtude do ato ou da omissão de seus responsáveis e/ou beneficiários;
- d) condenação na restituição de bens e valores indevidamente apropriados.

Leciona Gregório Assagra de Almeida que:

Tendo em vista a incidência, em sede de ação popular, também do princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, estatuído no art. 83, do Código de Defesa do Consumidor (“Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”), e aplicável à ação popular por força de regra expressa prevista no art. 21, 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, conclui-se que são admissíveis na ação popular todos os pedidos: condenatório, em todas as suas espécies; declaratórios, negativos ou positivos; constitutivos, desconstitutivos ou modificativos; e, inclusive, provimento com eficácia mandamental, se o caso o exigir. (ALMEIDA, 2003, p. 408)

O art. 292, do Código de Processo Civil permite a cumulação, num único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão, exigindo apenas que eles sejam compatíveis entre si, que o juiz seja competente para conhecê-los e que o procedimento seja adequado para todos eles.¹¹

Caso o autor popular não tenha a posse dos documentos comprobatórios do ato lesivo e ilegal, poderá requerer ao juiz que solicite às autoridades que os apresente em juízo.

Também a própria liminar deve constar no rol dos pedidos do autor popular, sendo, inclusive, o primeiro a ser elencado, com o objetivo de cessar a ilegalidade/lesividade combatida na ação.

¹¹ “Art. 292. É permitida a cumulação, num único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da cumulação:

I - que os pedidos sejam compatíveis entre si;

II - que seja competente para conhecer deles o mesmo juízo;

III - que seja adequado para todos os pedidos o tipo de procedimento.”

5.4 Da atuação do Ministério Público na Ação Popular

Cabe ao Ministério Público participação singular no processo, sendo a parte pública autônoma responsável pela regularidade do processo, pelas provas e promoção da responsabilidade civil ou criminal dos culpados, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores, conforme disciplina o art. 6º, § 4º, da Lei 4.717/65.

José Afonso da Silva leciona que o Ministério Público

[...] ora age como defensor da lei, ora como assistente, como autor ou parte, como exequente, recorrente, litisconsorte ativo, pelo que se torna difícil estabelecer a natureza dessa intervenção. Há, porém, na gama dessas atividades, uma missão, da qual ele não desgarra e nem pode desgarrar-se um só instante: a sua missão de defensor da lei, da ordem jurídica. (SILVA, J., 1968, p. 204)

Hely Lopes Meirelles entende que o Ministério Público como “parte pública autônoma incumbida de velar pela regularidade do processo, de apressar a produção da prova e de promover a responsabilidade civil ou criminal dos culpados” (MEIRELLES, 2001, p. 118).

Apesar da vedação do art. 6º, § 4º, da Lei 4.417/65, o Ministério Público tem várias participações previstas na lei. O Ministério Público deverá providenciar para que as requisições às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz, de acordo com o art. 7º, § 1º.

Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, 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, como informa o art. 9º.

Caso decorridos 60 (sessenta) dias de 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.

Também caberá ao Ministério Público promover a execução da sentença, se após 60 dias transcorridos da publicação do julgado condenatório, seja constatada a inércia do autor ou de qualquer cidadão. Caso não o faça nos próximos 30 dias, ficará sujeito a pena de falta grave (art. 16). Outra participação advém da sentença de decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, que o Ministério Público poderá recorrer (art. 19, § 2º, da Lei).

Assim, conforme conclui Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 294), o Ministério Público tem o seguinte rol de atribuições na Ação popular:

1. Oficiante necessário, enquanto fiscal da Lei – *custos legis*;
2. Órgão ativador e agilizador da prova;
3. Sucessor processual do autor.

Segundo já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, REsp 1172188/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, julgado em 24/04/2012, *DJe* 15/10/2012, na Ação Popular, “o Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores” (art. 6º, § 4º). Cumpre-lhe, ainda, promover o prosseguimento da ação e a execução da sentença condenatória, sucessivamente, nas hipóteses de desistência ou inércia do autor da ação popular (arts. 9º e 16), bem como recorrer das decisões contrárias ao autor (art. 19, § 2º).

A função ativadora e agilizadora do Ministério Público, na colheita das provas, não se reduzirá ao conteúdo singelo do dispositivo (art. 7º, I, “b”, e § 1º, da Lei 4.717/65), mas, a partir das provas juntadas à inicial, acrescidas das que o autor protesta produzir, cuidará o promotor de zelar para que aquelas efetivamente pertinentes sejam produzidas de maneira mais rápida e eficaz. Quanto aos pontos relevantes, em face dos quais o autor popular não disponha de maiores elementos probatórios, cremos que poderá também o promotor auxiliar o autor nessa parte, requerendo a diligência que se afigurar cabível.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO AUTOR. MINISTÉRIO PÚBLICO. ATUAÇÃO.

1. A garantia constitucional da inafastabilidade do controle judicial deve ser entendida no sentido de que, na dúvida, cabe conhecer do recurso, propiciando a análise das questões levantadas, objetivo primeiro e último da própria prestação jurisdicional.

2. No caso, houve a determinação ao autor para providenciar a citação dos litisconsortes passivos, o que não ocorreu. Encaminhados os autos ao Ministério Público, este requereu nova intimação do autor, “sob pena de, acaso não for atendido, implicar na extinção do processo, nos termos do artigo 47, do Código de Processo Civil”. No entanto, nova vista ao autor não foi ofertada, sobrevindo sentença terminativa.

3. A possibilidade de manifestação nos autos deve ser propiciada ao autor da Ação Popular para sanar a questão atinente à citação, sendo que o descumprimento enseja a remessa dos autos ao Ministério Público para que exerça seu papel constitucionalmente instituído.

4. Na Ação Popular, "o Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores" (art. 6º, § 4º). Cumpre-lhe, ainda, promover o

prosseguimento da ação e a execução da sentença condenatória, sucessivamente, nas hipóteses de desistência ou inércia do autor da ação popular (arts. 9º e 16), bem como recorrer das decisões contrárias ao autor (art. 19, § 2º).

6. “A função ativadora e agilizadora do Ministério Público na colheita das provas não se reduzirá ao conteúdo singelo desse dispositivo (art. 7º, I, b, e § 1º, da Lei 4.717/65), mas, a partir das provas juntadas à inicial, mais as que o autor protesta produzir, cuidará o promotor de zelar para que aquelas efetivamente pertinentes sejam produzidas de maneira mais rápida e eficaz. Quanto aos pontos relevantes, em face dos quais o autor popular não disponha de maiores elementos probatórios, cremos que poderá também o promotor auxiliar o autor nessa parte, requerendo a diligência que se afigurar cabível” (Rodolfo de Camargo Mancuso. Ação Popular, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pp. 231/232).

Recurso especial de RICARDO JOSÉ MAGALHÃES BARROS provido.

PROCESSUAL CIVIL. HONORÁRIOS. PRECLUSÃO. REFORMATIO IN PEJUS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

1. O recurso especial da CEF não enseja conhecimento, pois ainda que afastada a preclusão, mantém-se a vedação ao reformatio in pejus.

Outrossim, o provimento ou não provimento do recurso especial só é devido se ultrapassado a barreira do conhecimento, o que não ocorre na espécie, pois a recorrente interpôs o especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, sem realizar o necessário cotejo analítico, e não apresentou, adequadamente, o dissídio jurisprudencial.

Recurso especial da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL não conhecido.

(REsp 1172188/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2012, DJe 15/10/2012) (grifos nossos).

5.5 Da prescrição

Segundo o magistério de Luiz Guilherme Marinoni (2010, p. 291), o art. 21 da Lei 4.717/65, dita prescrever em 05 (cinco) anos a Ação popular. Contudo, as ações de ressarcimento de dano causado ao patrimônio público, segundo art. 37, § 5º, da Constituição Federal, são imprescritíveis.

Para Marcos Catalan (2008, p. 177) é bastante discutível a questão da prescrição quando o objeto da ação popular tenha por escopo a proteção ao meio ambiente, pois, segundo se extrai do art. 21, da Lei 4.717/65, o lapso temporal prescricional, para o ajuizamento da ação ambiental, seria de cinco anos, posição esta que vem sendo continuamente confirmada pelos Tribunais Pátrios,¹² pois, não obstante o entendimento aduzido, sustenta-se que inexistente direito adquirido para a prática de ato lesivo ao meio ambiente, em razão de sua natureza difusa, e, assim, não se pode aceitar a prescrição de pretensão que almeje salvaguardar os interesses atinentes ao meio ambiente, uma vez que estes são de ordem pública, portanto, indisponíveis.

¹² REsp 4996/SP, Rel. Ministro Ari Pargendler, 2ª Turma, publ. DJ 16/10/1995, p. 34632.

Não é possível a existência de um direito fundamental sem sua respectiva proteção pelo sistema jurídico, sob pena de estar sendo lesado outro direito também fundamental, o do devido processo legal, por isso temos que a Lei da Ação Popular, datada de 1965, em sua concepção, não previa a tutela ambiental, que foi autorizada, expressamente, com o advento da Constituição de 1988, que recepcionou, no inciso LXXIII, do art. 5º, a ação popular, ampliando seu objeto.

Desta forma, se não houver compatibilidade entre os dois preceitos legais, a analogia não pode ser aplicada. Assim, a Lei de Ação Popular de 1965 não deve ser aplicada em sua totalidade em relação à Ação Popular Ambiental. Entendemos que, diante de uma ação popular ambiental, as regras processuais aplicáveis ao processo serão aquelas previstas pela Ação Civil Pública, que não traz em seu bojo prazo prescricional demarcado, justamente por se voltar à proteção judicial de bens imprescritíveis, tamanha sua importância para a sociedade. Assim, a natureza da ação popular ambiental não é a mesma da ação popular regulamentada pela Lei 4.717/65, devido à diversidade dos bens jurídicos tutelados e à adequada sistemática processual aplicada para a eficácia dos comandos legais (OLIVEIRA, 2011, p. 213-214).

Gregório Assagra Almeida (*apud* SILVA, F., 2008, p. 195) considera que o texto constitucional de 1988 não recepcionou o art. 21 da Lei 4.717/65, acrescentando ser o caso de inconstitucionalidade por falta de recepção.

Para Flávia Regina Ribeiro da Silva:

A Ação Popular Ambiental é instituto de índole constitucional, assim como o bem jurídico por ela tutelado. Desta forma, não parece razoável, tampouco válido, que normas estabelecidas em Lei infraconstitucional tenham o condão de impedir o exercício efetivo de sua proteção, ainda mais quando essa restrição não estiver expressamente autorizada pela norma de estrutura, que outorgou competência para sua regulamentação. Não é possível a existência de um direito fundamental sem a respectiva proteção do sistema jurídico, sob pena de estar sendo lesado outro direito também fundamental, o do devido processo legal.

Por todos estes motivos, entendemos que diante de uma Ação Popular Ambiental, as regras processuais aplicáveis ao processo serão aquelas previstas pela Lei da Ação Civil Pública, que não traz em seu bojo prazo prescricional demarcado, justamente por se voltar à proteção judicial de bens imprescritíveis, tamanha sua importância para a sociedade.

Verifica-se, teoricamente, a imprescritibilidade dos danos ambientais, posto que anônimos e pertencentes à coletividade, eis que o meio ambiente é bem que pertence a todos. (SILVA, F., 2008, p. 297)

Antônio Cabanillas Sanchez (*apud* LEITE, 2011, p. 205) registra que, partindo da existência de direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado, para o desenvolvimento da pessoa, que se conecta com o direito à saúde, à vida e à integridade física, pode sustentar-se a

imprescritibilidade da ação para exigir responsabilidade por uma agressão ao meio ambiente, que implica sua degradação, na medida em que o dano ambiental é, diretamente, um dano à saúde coletiva, registrando que a saúde, a vida, a integridade física se inserem no rol dos bens e direitos da personalidade, que são imprescritíveis.

A imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental fundamenta-se no fato de o instituto da prescrição tutelar interesse privado e consistir na proteção da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, enquanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, de caráter coletivo, que se apresenta como pré-requisito para a efetivação de qualquer outro direito fundamental, gozando dos atributos da irrenunciabilidade, da inalienabilidade e da imprescritibilidade (LEITE, 2011, p. 206).

Nesse sentido, Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 181) lecionam que a Lei 4.717/65 determina, em seu art. 21, que a ação popular prescreve em cinco anos, não havendo na lei de direito ambiental uma regra que determine a prescrição da tutela do meio ambiente. Como é cediço, a regra da prescrição foi concebida para favorecer a coletividade, garantindo-lhe segurança jurídica, em detrimento do direito individual do credor que não agiu em tempo hábil para a defesa de seu direito. Na tutela do meio ambiente o interesse maior da coletividade é a sua preservação contra qualquer tipo de agravo e, sendo este direito fundamental e, portanto, indisponível é imprescritível, mormente porque o legislador não estabeleceu um prazo de prescrição para a defesa do meio ambiente.

O Superior Tribunal de Justiça, quanto à imprescritibilidade do dano ambiental, nos autos do Acórdão do REsp 647493/SC,¹³ da relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, decidiu que “Com relação à prescrição, em se tratando de pretensão que visa à recuperação de meio ambiente degradado, é imprescritível o direito de ação coletiva”. Nesse sentido, releva transcrever a doutrina de Hugo Nigro Mazzilli:

Tratando-se de direito fundamental, indisponível, comum a toda a humanidade, não se submete à prescrição, pois uma geração não pode impor às seguintes o eterno ônus de suportar a prática de comportamentos que podem destruir o próprio habitat dos ser humano.

Também a atividade degradadora contínua não se sujeita a prescrição: a da causação do dano também elide a prescrição, pois o dano da véspera é acrescido diuturnamente. (“A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, 17ª edição, pág. 515).

¹³ STJ – REsp 647493/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2007, DJ 22/10/2007, p. 233).

O Superior Tribunal de Justiça entendeu pela imprescritibilidade da ação popular, com objeto de ressarcimento ao erário público, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, conforme AgRg-Ag 1369268/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, *DJe* 23/03/2012.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, DA CF. ACÓRDÃO EMBASADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DATA DE EXERCÍCIO DOS CARGOS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULAS 284/STF. REVOLVIMENTO DE FATO SE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ.

1. O acórdão recorrido julgou a controvérsia atinente à prescrição com base no ditame constitucional da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, constante do art. 37, § 5º, da CF, de modo que o recurso especial é inviável quanto ao ponto, sob pena de usurpar-se a competência reservada pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal.

2. No tocante à alegação de que o decisum encontra-se em contrariedade às provas dos autos, o recorrente limita-se a tecer alegações genéricas, sem, contudo, apontar especificamente qual dispositivo foi contrariado pelo Tribunal a quo, o que inviabiliza o conhecimento do apelo especial, nos termos da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal. Ainda que assim não fosse, tal pretensão não pode ser analisada nesta Corte, em face do óbice da Súmula 07/STJ.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1369268/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA

6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL

No Código Civil a responsabilidade civil foi dividida em mais de um artigo, constante na Parte Geral, Livro III, Título III (“Dos Atos Ilícitos”), e na Parte Especial, Livro I, Título IX (“Da Responsabilidade Civil”). Na nova redação, foram modificadas e inseridas algumas palavras, a fim de deixar mais clara a intenção do legislador, além de inserir o posicionamento jurisprudencial já pacífico de que haverá responsabilidade por dano moral independente da existência cumulativa de dano material (art. 186 *in fine*), bem como o abuso do direito como ato ilícito (art. 187) e o conceito de responsabilidade objetiva (parágrafo único do art. 927):

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002)

A imputabilidade da conduta do agente, em face do citado art. 186 c/c 927, *caput* do Código Civil, sobressalta-se como elemento subjetivo do ato ilícito. Da mesma forma, se o ato do agente não for voluntário, seja por ação, seja por omissão, ou, ainda, se o evento danoso é proveniente de caso fortuito, força maior ou de outra causa de exclusão de responsabilidade, excluída está sua responsabilidade.

Também o artigo 43, do Código Civil prescreve que: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”, o que também prevê o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal: “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”.

Do exposto, sobressaem os seguintes elementos da responsabilidade civil subjetiva:

1. a conduta;
2. o dano;
3. a culpa;
4. o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Conduta – a responsabilidade civil, tanto objetiva como subjetiva, deverá sempre conter como elemento essencial uma conduta, que Maria Helena Diniz (2010, p. 40) conceitua ser: “Ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado”. Portanto, podemos dizer que conduta seria um comportamento humano, comissivo ou omissivo, voluntário e imputável. Por ser uma atitude humana, exclui os eventos da natureza; voluntário no sentido de ser controlável pela vontade do agente, quando de sua conduta, excluindo-se, aí, os atos inconscientes ou sob coação absoluta.

Dano – o dano representa uma circunstância elementar ou essencial da responsabilidade civil, presente em ambas as teorias anteriormente citadas. Configura-se quando há lesão sofrida pelo ofendido, em seu conjunto de valores protegidos pelo direito, relacionando-se a sua própria pessoa (moral ou física) aos seus bens e direitos. Porém, não é qualquer dano que é passível de ressarcimento, mas sim o dano injusto, contrário *ius*, afastando-se daí o dano autorizado pelo direito. Maria Helena Diniz (2010, p. 64) conceitua o dano como sendo a lesão (diminuição ou destruição) que, devido a um certo evento, sofre uma pessoa, contra sua vontade, em qualquer bem ou interesse jurídico, patrimonial ou moral.

Para o dano ser passível de indenização há a necessidade de apuração de alguns requisitos: atualidade, certeza e subsistência. O dano atual é aquele que efetivamente já ocorreu. O certo é aquele fundado em um fato certo, e não calcado em hipóteses. A subsistência consiste em dizer que não será ressarcível o dano que já tenha sido reparado pelo responsável.

O dano poderá ser patrimonial ou moral. **Patrimonial** é aquele que afeta o patrimônio da vítima, perdendo ou deteriorando total ou parcialmente os bens materiais economicamente avaliáveis. Abrange os danos emergentes (o que a vítima efetivamente perdeu) e os lucros cessantes (o que a vítima razoavelmente deixou de ganhar), conforme normatizado no art. 402 do Código Civil. Já o **dano moral** ou **extrapatrimonial** corresponde à lesão de bens imateriais, denominados bens da personalidade (ex.: honra, imagem, etc.).

Já a **culpa**, segundo Humberto Theodoro Júnior (1986, p. 50) é a omissão da cautela, que as circunstâncias exigiam do agente, para que sua conduta, num momento dado, não gerasse dano previsível a outrem.

Nexo de causalidade – o nexo de causalidade consiste na relação de causa e efeito entre a conduta praticada pelo agente e o dano suportado pela vítima. Maria Helena Diniz (2010, p. 111) o define como sendo o vínculo entre o prejuízo e a ação, de modo que o fato lesivo deverá ser oriundo da ação, diretamente ou como sua consequência previsível, de modo que o dano não ocorreria se o fato não tivesse acontecido.

Nem sempre é tarefa fácil buscar a origem do dano, visto que podem surgir várias causas, denominadas concausas, concomitantes ou sucessivas, que Rui Stoco (2011, p. 180) define como sendo a “sobreposição de causas que interferiram para a eclosão de um resultado no mundo físico, ou seja, é outra causa que, juntando-se à principal, também contribuiu para a ocorrência desse resultado”. Quando as concausas são simultâneas ou concomitantes, a questão resolve-se com a regra do artigo 942 do Código Civil, que estipula a responsabilidade solidária de todos aqueles que concorram para o resultado danoso.

6.1 Da responsabilidade civil objetiva, aplicada ao Direito Ambiental

A regra geral é a responsabilidade civil aquiliana ou subjetiva. Porém, nossa legislação, com finalidade protetiva, criou certas exceções, aplicando em determinados casos a **responsabilidade objetiva**, que elimina de seu conceito o elemento culpa, ou seja, haverá responsabilidade pela reparação do dano quando presentes a conduta, o dano e o nexo de causalidade entre estes.

Rui Stoco (2011, p. 186) preleciona que o parágrafo único do art. 927 do Código Civil criou a hipótese de responsabilidade sem culpa, no exercício de atividade perigosa e de risco, quando esse perigo seja inerente à própria atividade, independentemente do modo de seu exercício e, ainda, desimportando que essa atividade seja legítima ou ilegítima, mas exigindo-se que se trate de um risco anormal e especial. É a teoria do risco da atividade perigosa.

Já o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, prescreve “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, evidenciando a responsabilidade objetiva”.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 39) ensina que o Direito Ambiental, atento a essas modificações e considerando a importância dos bens tutelados, adota a responsabilidade civil objetiva. Vale frisar que, anteriormente à Constituição de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) já previa a responsabilidade objetiva do poluidor no seu art. 14, § 1º.¹⁴ Com a promulgação da Lei Maior, tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, § 3º, porquanto este não estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente. Consagrou-se, portanto, a responsabilidade objetiva em relação à impossibilidade de alteração desse regime jurídico da responsabilidade civil em matéria ambiental por qualquer lei infraconstitucional.

José Joaquim Gomes Canotilho, ao tratar da responsabilidade civil objetiva, fundamenta que se trata de uma justiça distributiva, “isto é, se um sujeito que desenvolve uma atividade perigosa para a sociedade e dela tira benefícios, então é justo que ele suporte os danos que causar, mesmo sem culpa” (CANOTILHO, 1998, p. 143).

Assim, a responsabilidade objetiva tende a se bastar com o simples nexo de causalidade material, eliminada a perquirição de qualquer elemento psíquico ou volitivo, bastando-se com a identificação do vínculo etiológico-atividade do agente, como causa, e dano sofrido pelo particular, como consequência, eliminando, *a priori*, o exame de qualquer coeficiente de culpa na conduta do agente – art. 927, parágrafo único do Código Civil.¹⁵

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 576), leciona que o posicionamento majoritário na jurisprudência e na doutrina jurídico-ambiental entende que, nos casos de danos ao meio ambiente aplica-se a teoria objetiva calcada no risco integral. Trata-se de uma responsabilidade objetiva agravada, extremada, que não admite a existência de excludentes do nexo causal. Além de objetiva e, para a maioria, calcada na teoria do risco integral, a responsabilidade por dano ao meio ambiente no Brasil é também solidária, ou seja, todos os responsáveis diretos ou indiretos pelo dano causado ao meio ambiente responderão solidariamente, podendo a obrigação ser reclamada de qualquer dos devedores (poluidores). Tal artifício técnico é utilizado para facilitar e agilizar a reparação ambiental.

¹⁴ “Art. 14. (...) § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de 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.”

¹⁵ “Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.¹⁶

Segundo Álvaro Luiz Valery Mirra (1996, p. 50-66), como suporte à indisponibilidade do bem ambiental, foi adotado no Brasil o binômio: responsabilidade objetiva/reparação integral. Tal orientação, aliás, impede a adoção de qualquer dispositivo que vise à predeterminação de limites à reparabilidade de danos ambientais: no Direito brasileiro vigora a responsabilidade sem culpa/indenização ilimitada. Assim, uma vez constatado o dano ambiental, a reparação deve ser integral, sem se questionar eventual culpa. Destarte, ainda que a atividade seja lícita, caso ocorra o dano ambiental, ele deve ser integralmente reparado.

Antônio Herman de Vasconcelos Benjamim (1998, p. 19) lembra que a Constituição Federal consagra o princípio da reparabilidade integral do dano ambiental. Por esse princípio, são vedadas todas as formas e fórmulas, legais ou constitucionais, de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre integral, assegurando a proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caso do rompimento do poliduto “Olapa”, da Petrobras, o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 1346430/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, reconheceu a responsabilidade objetiva da Petrobras, por dano ambiental, responsabilizando-a, em decorrência do princípio do poluidor-pagador, entendendo pelo não cabimento das excludentes de responsabilidade.

RESPONSABILIDADE CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DO POLIDUTO “OLAPA”. POLUIÇÃO DE ÁGUAS. PESCADOR ARTESANAL. PROIBIÇÃO DA PESCA IMPOSTA POR ÓRGÃOS AMBIENTAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PETROBRAS. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS CONFIGURADOS. PROIBIÇÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA. PESCADOR ARTESANAL IMPEDIDO DE EXERCER SUA ATIVIDADE ECONÔMICA. APLICABILIDADE, AO CASO, DAS TESES DE DIREITO FIRMADAS NO RESP 1.114.398/PR (JULGADO PELO RITO DO ART. 543-C DO CPC). QUANTUM COMPENSATÓRIO. RAZOÁVEL, TENDO EM VISTA AS PARTICULARIDADES DO CASO.

1. No caso, configurou-se a responsabilidade objetiva da PETROBRAS, convicção formada pelas instâncias ordinárias com base no acervo fático-documental constante dos autos, que foram analisados à luz do disposto no art. 225, § 3º, da Constituição Federal e no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.

2. A Segunda Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.114.398/PR, da relatoria do senhor Ministro Sidnei Beneti, sob o rito do art. 543-C do CPC, reconheceu a

¹⁶ REsp 650728/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, publ. 02/12/2009.

responsabilidade objetiva da PETROBRAS em acidentes semelhantes e caracterizadores de dano ambiental, responsabilizando-se o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador, não cabendo, demonstrado o nexo de causalidade, a aplicação de excludente de responsabilidade.

3. Configura dano moral a privação das condições de trabalho em consequência de dano ambiental - fato por si só incontroverso quanto ao prolongado ócio indesejado imposto pelo acidente, sofrimento, à angústia e à aflição gerados ao pescador, que se viu impossibilitado de pescar e imerso em incerteza quanto à viabilidade futura de sua atividade profissional e manutenção própria e de sua família.

4. Recurso especial não provido.

(REsp 1346430/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 18/10/2012, *DJe* 21/11/2012) (grifos nossos)

Noutro caso, foi reconhecida a responsabilidade da Petrobras, pelos danos materiais e morais causados aos pescadores, em face da poluição ambiental, causada por vazamento de nafta, em decorrência de colisão do navio N-T Norma, no porto de Paranaguá.

O Superior Tribunal de Justiça entendeu pela inviabilidade da alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva da empresa,

A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da Constituição Federal e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador. REsp 1114398/PR, Rel. Ministro Sidnei Beneti, *DJe* 16/02/2012.

ACÇÃO DE INDENIZAÇÃO - DANOS MATERIAIS E MORAIS A PESCADORES CAUSADOS POR POLUIÇÃO AMBIENTAL POR VAZAMENTO DE NAFTA, EM DECORRÊNCIA DE COLISÃO DO NAVIO N-T NORMA NO PORTO DE PARANAGUÁ - 1) PROCESSOS DIVERSOS DECORRENTES DO MESMO FATOS, POSSIBILIDADE DE TRATAMENTO COMO RECURSO REPETITIVO DE TEMAS DESTACADOS PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL, À CONVENIÊNCIA DE FORNECIMENTO DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL UNIFORME SOBRE CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DO FATOS, QUANTO A MATÉRIAS REPETITIVAS; 2) TEMAS: a) CERCEAMENTO DE DEFESA INEXISTENTE NO JULGAMENTO ANTECIPADO, ANTE OS ELEMENTOS DOCUMENTAIS SUFICIENTES; b) LEGITIMIDADE DE PARTE DA PROPRIETÁRIA DO NAVIO TRANSPORTADOR DE CARGA PERIGOSA, DEVIDO A RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR; c) INADMISSÍVEL A EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE POR FATOS DE TERCEIRO; d) DANOS MORAL E MATERIAL CARACTERIZADOS; e) JUROS MORATÓRIOS: INCIDÊNCIA A PARTIR DA DATA DO EVENTO DANOSO - SÚMULA 54/STJ; f) SUCUMBÊNCIA. 3) IMPROVIMENTO DO RECURSO, COM OBSERVAÇÃO.

1- É admissível, no sistema dos Recursos Repetitivos (CPC, art. 543-C e Resolução STJ 08/08) definir, para vítimas do mesmo fato, em condições idênticas, teses jurídicas uniformes para as mesmas consequências jurídicas.

2.- Teses firmadas: a) Não cerceamento de defesa ao julgamento antecipado da lide.- Não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide (CPC, art. 330, I e II) de processo de ação de indenização por danos materiais e morais, movida por pescador profissional artesanal contra a Petrobrás, decorrente de impossibilidade de exercício da profissão, em virtude de poluição ambiental causada por derramamento de nafta devido a avaria do Navio "N-T Norma", a 18.10.2001, no

Porto de Paranaguá, pelo período em que suspensa a pesca pelo IBAMA (da data do fato até 14.11.2001); b) Legitimidade ativa ad causam.- É parte legítima para ação de indenização supra referida o pescador profissional artesanal, com início de atividade profissional registrada no Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura, e do Abastecimento anteriormente ao fato, ainda que a emissão da carteira de pescador profissional tenha ocorrido posteriormente, não havendo a ré alegado e provado falsidade dos dados constantes do registro e provado haver recebido atenção do poder público devido a consequências profissionais do acidente; c) Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva.- A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art.

14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador. d) Configuração de dano moral.- Patente o sofrimento intenso de pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental, é também devida a indenização por dano moral, fixada, por equidade, em valor equivalente a um salário-mínimo. e) termo inicial de incidência dos juros moratórios na data do evento danoso. Nos termos da Súmula 54/STJ, os juros moratórios incidem a partir da data do fato, no tocante aos valores devidos a título de dano material e moral; f) Ônus da sucumbência.- Prevalendo os termos da Súmula 326/STJ, a condenação em montante inferior ao postulado na inicial não afasta a sucumbência mínima, de modo que não se redistribuem os ônus da sucumbência.

3.- Recurso Especial improvido, com observação de que julgamento das teses ora firmadas visa a equalizar especificamente o julgamento das ações de indenização efetivamente movidas diante do acidente ocorrido com o Navio N-T Norma, no Porto de Paranaguá, no dia 18.10.2001, mas, naquilo que encerram teses gerais, aplicáveis a consequências de danos ambientais causados em outros acidentes semelhantes, serão, como natural, evidentemente considerados nos julgamentos a se realizarem.

(REsp 1114398/PR, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/02/2012, *DJe* 16/02/2012) (grifos nossos).

6.2 Diferença da teoria do risco integral e teoria do risco administrativo

Sérgio Cavalieri Filho, acerca do tema, preconiza que a teoria do risco, adaptada para a atividade pública, serviu como fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado, resultando daí a teoria do risco administrativo. Para esta, a Administração Pública, em decorrência de suas atividades normais ou anormais, acaba por gerar risco de dano à comunidade. Considerando que as atividades são exercidas em favor de todos, não seria justo que apenas alguns arcassem com os ônus por elas gerados, motivo pelo qual deve o Estado, como representante do todo, suportar os ônus, independente de culpa de seus agentes.

Essa teoria apresenta-se como uma “[...] forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública” (CAVALIERE FILHO, 2005, p. 252).

Para o aludido autor, por conseguinte, essa teoria não se confunde com a teoria do risco integral, a qual se mostra como “modalidade extremada da doutrina do risco para

justificar o dever de indenizar, mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior”. Ao contrário desta teoria, a teoria do risco administrativo, embora dispense a vítima da prova da culpa, permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexo causal.

Para Hely Lopes Meirelles, por sua vez, a teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano, somente do ato lesivo e injusto, causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado.

Entende o referido autor que a teoria do risco administrativo não se confunde com a teoria do risco integral. Nesta, “a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resulte de culpa ou dolo da vítima” (MEIRELES, 2003, p. 623); no risco administrativo, por conseguinte, embora se dispense a prova da culpa da Administração, permite-se que o Poder Público demonstre a culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização.

Segundo Yussef Said Cahali (2007, p. 40), a responsabilidade objetiva da regra constitucional – concordes todos, doutrina e jurisprudência, em considerá-la como tal – se basta com a verificação do nexo de causalidade entre o procedimento comissivo ou omissivo da Administração Pública e o evento danoso verificado como consequência; o ato do próprio ofendido ou de terceiro, o caso fortuito ou de força maior, arguidos como causa do evento danoso, impediriam a configuração do nexo de causalidade, elidindo daí, eventual pretensão indenizatória.

Corroborando seu posicionamento, Cahali colacionou a opinião de Almiro do Couto e Silva, muito esclarecedora, ao afirmar que:

A noção de responsabilidade objetiva, como foi posta na Constituição, supera as diferentes espécies de responsabilidade conhecidas (por culpa individual, por falha ou culpa do serviço, por risco, pela distribuição desigual dos encargos públicos), apagando a importância de cada uma delas para fundi-las em conceito mais abstrato e dilatado, de modo a proporcionar, assim, o maior amparo possível à vítima. Esta só não será ressarcida caso tenha culpa exclusiva na produção do evento ou que o dano resulte exclusivamente de força maior ou de fato de terceiro. Em suma, se não existir nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o prejuízo. (COUTO E SILVA *apud* CAHALI, 2007, p. 40).

Dentre os que entendem que a distinção entre risco administrativo e risco integral resume-se a uma questão terminológica, pode-se acrescentar Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem “Todos parecem concordar em que se trata de responsabilidade objetiva, que implica averiguar se o dano teve como causa o funcionamento de um serviço público, sem

interessar se foi regular ou não [...]” (DI PIETRO, 2004, p. 552), cabendo a alegação de circunstâncias que excluem ou atenuam a responsabilidade do Estado.

O posicionamento segundo o qual a distinção entre as teorias trata-se apenas de uma questão terminológica parece ter sido motivado pelo fato de que alguns autores, ao versar sobre a teoria do risco integral, admitirem a oposição de causas excludentes de responsabilidade, o que, para outros, caracterizaria a teoria do risco administrativo.

Não obstante essas divergências, a teoria do risco administrativo vem sendo predominantemente adotada pela doutrina, tendo em vista que se mostra a mais adequada para a compreensão da responsabilidade civil do Estado, acrescentando-se que, na legislação brasileira, a Administração Pública pode ser responsabilizada na forma de risco integral apenas quando praticar dano ambiental, consoante dispõe o artigo 14, da lei 6.938/81 e o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, ou dano nuclear, nos termos do artigo 21, XXIII, alínea *d*, da Carta Política.

Assim, a diferença entre a teoria do risco integral e risco administrativo é que, na primeira, não se admite o manejo pelo Estado das excludentes de responsabilidade, o que é admitido na segunda.

6.3 Da responsabilidade civil solidária do Estado por dano ambiental

A responsabilidade solidária dos entes da Administração Pública deflui axiologicamente da proteção do futuro, ante o princípio da equidade intergeracional. Impõe-se, constitucionalmente, a responsabilidade solidária do Estado por danos ambientais para assegurar os interesses das gerações futuras (BITTENCOURT; MARCONDES *apud* PINHO, 2010, p. 297).

Segundo Hortência Gomes Pinho (2010, p. 292), a questão-chave na responsabilidade civil ambiental do Estado é estabelecer em que circunstâncias ele deve responder civilmente pelos danos ambientais: mediante a responsabilidade objetiva ou subjetiva. Na hipótese de condutas comissivas, quando o Estado, sozinho ou por meio de suas concessionárias, deflagra empreendimentos degradadores, como hidroelétricas, hidrovias, rodovias, aeroportos, parques eólicos, dentre outros, temos a figura do Estado degradador agente, respondendo objetivamente pelos danos ambientais, conforme comando do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Quanto aos danos decorrentes de omissão do Estado, existe polêmica na doutrina quanto à aplicação da responsabilidade objetiva ou subjetiva nos danos ambientais. José

Rubens Morato Leite, Fábio Lucatelli, Nelson de Freitas Porfírio Júnior, Vera Lúcia Jucovsky, entendem que a responsabilidade do Estado, nessa hipótese, é subjetiva. Segundo estes juristas, trata-se de responsabilidade indireta do Estado, devendo restar provada a culpa do ente estatal que, por negligência ou imprudência, apresentou um comportamento inferior ao exigido pelo seu dever geral de cautela (LEITE; LUCATELLI; PORFÍRIO JÚNIOR; JUCOVSKY *apud* PINHO, 2010, p. 292).

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, entendeu ser subjetiva a responsabilidade solidária do Estado, por omissão, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei – REsp 647493/SC, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 22/10/2007, p. 233.

Entendimento diverso é expressado por Paulo Affonso Leme Machado, Rodolfo de Camargo Mancuso e Édis Milaré, que sustentam que deve o Estado responder, em todas as circunstâncias, de forma objetiva, mesmo quando se tratar de omissão do poder público. Argumentam que a Constituição Federal refere-se tanto à responsabilidade por ação quanto omissão, hipótese em que haveria responsabilidade indireta, configurando-se nexo de causalidade normativo entre o dever de evitar o dano e este. O Estado concorre para o dano ambiental na medida em que não previne, com a devida fiscalização, a ação degradadora, ou a chancela, concedendo autorização ou licença ambiental nula ou falha (Estado degradador conivente). Desta forma, o Estado viola o dever de preventividade objetiva, estabelecido no art. 225, da Constituição Federal (MACHADO; MANCUSO; MILARÉ *apud* PINHO, 2010, p. 295-296).

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que

O art. 23, VI, da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º, da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o

dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva). Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no polo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).¹⁷

6.4 Do dano moral (extrapatrimonial) ambiental

Os fundamentos jurídicos previstos na legislação ordinária e, sobretudo, na Constituição Federal, garantem a todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado e este é um direito fundamental, cuja violação pode ser combatida pela Ação Popular Ambiental, por prática de ato lesivo, comissivo ou omissivo, buscando o ressarcimento do dano material e/ou moral.

Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 192) registram que, na evolução da responsabilidade civil, esta abrange não só os danos materiais como também os danos morais. E estes, por sua vez, podem ser considerados como aqueles que lesam os direitos de personalidade. A própria ação civil pública garante a responsabilidade por dano moral causado ao meio ambiente.

No caso seria a responsabilidade por dano moral sem culpa do agente causador do dano, mas que o próprio exercício de sua atividade assume o risco de vir causar dano a direitos alheios, sejam eles de particulares ou da coletividade. Vincula-se ao preceito de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – art. 225, da Constituição Federal. Sendo direito difuso, o direito ao meio ambiente é indissolúvel e, assim, uma vez configurada a lesão, a expectativa de vida em meio ambiente ecologicamente equilibrado, a sociedade perde expectativa de qualidade de vida, ensejando a reparação por dano moral.

Tal indenização será revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD), previsto no art. 13,¹⁸ da Lei de Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), voltado para a reparação do dano coletivo.

¹⁷ REsp 604725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, 2ª Turma, publ. DJ 22/08/2005, p. 202.

¹⁸ “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.”

6.5 Excludentes da responsabilidade civil no dano ambiental

Não é pacífica na responsabilidade objetiva, em matéria ambiental, a admissão ou não das causas excludentes do nexo causal como o caso fortuito ou de força maior.

A **força maior** é conceituada como sendo um fenômeno da natureza, um acontecimento imprevisível, inevitável ou estranho ao comportamento humano, p. ex., um raio, uma tempestade, um terremoto.

Já na hipótese de **caso fortuito**, o dano decorre de ato humano, gerador de resultado danoso e alheio à vontade do agente, embora por vezes previsível. Por ser um acaso, imprevisão, acidente, algo que não poderia ser evitado pela vontade humana, ocorre, desta forma, a quebra do nexo de causalidade, daí a exclusão da responsabilidade diante do caso fortuito, previstos no art. 393 do Código Civil.¹⁹

José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2011, p. 201) lecionam que, quanto ao caso fortuito e à força maior, a questão é tormentosa, pois a doutrina se divide e o mesmo ocorre com a jurisprudência. Entretanto, a tendência doutrinária prevalecente é a de não se aceitar o caso fortuito e de força maior como excludentes de responsabilidade, em se tratando de interesses difusos e meio ambiente, pois estes fogem da concepção clássica do direito intersubjetivo.

Rodolfo de Camargo Mancuso leciona que

[...] se nos afastarmos da responsabilidade objetiva, ou se permitirmos brechas nesse sistema, os interesses relevantíssimos pertinentes à ecologia e ao patrimônio cultural correrão altos riscos de não restarem tutelados ou reparados, porque a força e a malícia dos grandes grupos financeiros, cujas atividades atentam contra aqueles interesses, logo encontrarão maneiras de safar-se à responsabilidade [...]. (MANCUSO, 1994, p. 176)

Acrescenta o citado autor que, em tema de interesses difusos, o que conta é o dano produzido e a necessidade de uma integral reparação.

Assim, a Constituição Brasileira e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente²⁰ trazem um regime especial de responsabilidade ao degradador ambiental e não dispõem acerca de qualquer exclusão da obrigação de reparar o dano ecológico (caso fortuito, força maior, proveito de terceiro, licitude da atividade, culpa da vítima). Dessa forma, o agente poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, por tratar-se

¹⁹ “Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.”

²⁰ Lei nº 6.938 de 31.08.1981

da socialização do risco (NERY JÚNIOR, 1984, p. 176-174). Mais do que isto, a teoria do risco integral pelo dano ambiental funda-se no princípio da equidade, pois aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou desvantagem dela resultante (MILARÉ, 1990, p. 210).

Desta forma, evidenciado o liame entre a causa e efeito do dano ambiental, o agente responde por sua obrigação, independentemente do elemento culpa, não se admitindo a suscitação das excludentes da responsabilidade civil.

7 A SENTENÇA CONDENATÓRIA NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Segundo o art. 162, § 1º, do código de Processo Civil, “Sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei”. O citado art. 267 prescreve as hipótese de extinção do processo, sem julgamento do mérito e, o art. 269, as hipóteses de julgamento com resolução do mérito.

A sentença na Ação Popular, quanto ao seu conteúdo, efeitos e forma, não difere de qualquer outra, atendidos os requisitos do art. 458, do Código de Processo Civil (relatório, fundamentação e dispositivo).²¹

Quanto ao conteúdo, lecionam Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 189), a sentença que resolver pela improcedência do pedido será de natureza declaratória negativa, ao afirmar que não existe a lesão ou nulidade apontada na petição inicial pelo autor popular. A sentença de procedência, por seu turno, poderá ter natureza meramente declaratória, condenatória e constitutiva.

Também é bastante plausível a feição mandamental da sentença, quando contiver ordem a ser cumprida por agentes públicos. Haverá sentença meramente declaratória quando for reconhecida a nulidade de ato ou contrato, que ainda não tenha produzido efeitos materiais, hipótese em que bastará que a sentença reconheça a sua invalidade.

A sentença será também condenatória se a declaração de nulidade do ato impugnado implicar na obrigação de ressarcir danos causados ao erário ou restituir bens ilicitamente adquiridos pelos réus. As sentenças de natureza declaratória e condenatória produzem efeitos *ex tunc*, retroagindo para alcançar todos os efeitos produzidos pelo ato impugnado.

Sentença constitutiva ocorrerá quando houver a possibilidade de invadir os atos com efeitos *ex nunc*, preservando-se aqueles já produzidos, como ocorre, por exemplo, na rescisão de contrato de trabalho em que o empregado tenha procedido de boa-fé, embora contratado sem concurso, e tenha prestado serviços efetivos, hipótese em que se reconhece o direito ao recebimento das verbas de natureza salarial, devidas até a data da rescisão determinada na sentença, sob pena de haver enriquecimento ilícito pelo Poder Público.

Já sentença que determina a restituição de bens ou valores tem caráter condenatório, visto que implica em sanção dirigida ao réu. O mesmo ocorre com a decisão que condena ao

²¹ “Art. 458. São requisitos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeterem.”

ressarcimento do dano. Em ambos os casos, a sentença produzirá efeitos *ex tunc*, o que gera importantes consequências jurídicas. O ressarcimento compreenderá os danos emergentes e os lucros cessantes – art. 11, da Lei 4.717/65.

Quanto aos valores devidos poderá ser feita na fase de liquidação de sentença, conforme prevê os arts. 475-A a 475-H, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente à Lei de Ação Popular – art. 22.

Em caso de improcedência do pedido, não haverá condenação do autor popular no pagamento das custas e honorários advocatícios, salvo se restar configurada sua má-fé, conforme previsto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Por outro lado, ressalvados os casos de assistência judiciária (Lei 1.060/50), a sentença de procedência do pedido implicará na condenação dos réus no pagamento das verbas de sucumbência (art. 12, Lei 4.717/65), pois a gratuidade constitucional beneficia somente o autor popular.

Rodolfo de Camargo Mancuso, analisando a Lei de Ação Popular, registra que seu art. 18 prescreve que a “sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*” (MANCUSO, 2008, p. 317), entendendo-se que a extensão dos limites subjetivos do pronunciamento jurisdicional afeta a todos, indistintamente, eis que o objeto tutelado pela ação popular é de interesse difuso.

José Carlos Barbosa Moreira, fazendo a exegese do art. 11, da Lei 4.717/65, leciona que é permitido ao juiz impor condenação de ofício aos responsáveis ou beneficiários dos atos questionados, esclarecendo que endereça-se o preceito diretamente ao juiz, a quem caberá, se for o caso, proferir a condenação ainda que o autor popular não tenha pedido, abrindo-se, nesta hipótese, exceção à regra proibitiva do julgamento *extra petitum*, o que constituiria, ordinariamente, sentença *ultra petita* (MOREIRA *apud* SILVA, F., 2008, p. 202).

Assim, os pedidos na Ação Popular apresentam-se como (des)constituivo-condenatórios, implicando na prolação de sentença a ser classificada de acordo com o seu objeto ou conteúdo: declaratório positivo, quando se pede e é acolhido o pedido de nulidade de ato impugnado; constitutivo negativo, quando se pede e é acolhido o pedido de anulação de ato impugnado; condenatório reparatório, quando se pede e é acolhido o pedido de condenação dos responsáveis pelo ato invalidado, e dos que dele se beneficiaram, à reparação das perdas e danos; condenatório preventivo, quando se pede a tutela inibitória, ou seja, a condenação em obrigação de não fazer para evitar a concretização de ameaça iminente a quaisquer dos bens tuteláveis via ação popular. Será declaratório negativo se julgar improcedentes os pedidos formulados na demanda (SILVA, F., 2008, p. 201-202).

A Lei de Ação Popular refere-se a três motivos ensejadores de sentença terminativa, sem julgamento de mérito: absolvição da instância ou desistência pelo autor (art. 9º)²² e, genericamente, carência da ação (art. 19)²³.

Em decisão sobre a extinção do processo, em sede de ação popular, por inércia do autor popular, o Superior Tribunal de Justiça assim decidiu:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO POPULAR. EXTINÇÃO DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. FUNDAMENTO ADOTADO PELA ORIGEM NÃO COMBATIDO NA INTEGRALIDADE PELO ESPECIAL. SÚMULA Nº 283 DO STF, POR ANALOGIA. 1. Não há como apreciar o mérito da controvérsia com base na dita malversação artigo 267, inciso IV, do CPC, bem como na tese de que "não houve nulidade, pois quando o processo foi extinto um dos réus não havia sido citado" uma vez que não foram objeto de debate pela instância ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento. Incide ao caso a Súmula 282 do STF. 2. O Tribunal a quo, ao analisar a extinção do processo, utilizou dos seguintes fundamentos: (I) incidência do art. 267, inciso III, e § 1º do CPC, uma vez que "extinção do feito se deu sem que a parte demandante fosse intimada pessoalmente para se manifestar, nos termos em que preceitua o § 1º do art. 267 do CPC" (fls. 479); (II) "por tratar o feito de ação popular, o eventual desatendimento das obrigações pelo autor, no caso, o apelante, não enseja desde logo a extinção do processo por abandono da causa sem julgamento do mérito, conforme disposição contida no art. 9º da Lei nº 4.717/65" (fls. 480). A parte recorrente em seu recurso especial não impugnou questões postas no acórdão recorrido, quais sejam, a aplicação do § 1º do art. 267 do CPC e a do art. 9º da Lei nº 4.717/65, razão pela qual incide, na espécie, a Súmula nº 283 do Supremo Tribunal Federal, por analogia: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles". 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 195348/RJ (2012/0132948-3), 2ª Turma do STJ, Rel. Mauro Campbell Marques. j. 04.09.2012, unânime, *DJe* 12.09.2012).

Adauto José de Oliveira (2011, p. 219) leciona que a Ação Popular brasileira optou por dar finalidade corretiva à Ação popular. Nesse sentido, observa-se que as sentenças admissíveis na ação popular brasileira contêm, em regra, provimentos condenatórios e constitutivos; admite-se também o declaratório positivo, quando se pede a declaração de nulidade do ato administrativo praticado.

Registra o autor que o art. 11, da Lei 4.717/65,²⁴ mitigando o princípio da correspondência, admite que o juiz, de ofício, condene ao pagamento de perdas e danos os

²² "Art. 9º. Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, 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."

²³ "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."

responsáveis pela prática dos atos ilegais e lesivos aos bem tutelados pela ação popular, e seus beneficiários, ressaltando o direito de ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Rodolfo de Camargo Mancuso (*apud* SILVA, F., 2008, p. 204) complementa, informando que, na verdade, o efeito condenatório é necessário e imanente à sentença da ação popular, operando como um outro efeito principal, cumulado ao desconstitutivo, até porque o art. 14, da Lei 4.717/65 diz que o valor da lesão será indicado na sentença, ou apurado na execução, não deixando dúvida de que a sentença que desconstitui o ato indigitado como ilegal e lesivo deve, *ipso facto*, condenar os responsáveis e os beneficiários a reparar o dano ao erário ou repor as coisas ao *status quo ante*, conforme o caso.

Gregório Assagra de Almeida (2007, p. 386) sintetiza o quadro das sentenças de mérito em ação popular, pelo critério dos efeitos a que se preordenam: improcedência: em regra, declaratória negativa. Procedência: poderá ser declaratória, condenatória, constitutiva, mandamental, executiva, conforme necessidade do caso concreto e pedidos formulados.

A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 02 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente – art. 7º, VII e parágrafo único, da Lei 4.717/65.

7.1 Da quantificação do dano ambiental

No Direito Ambiental brasileiro o legislador, através dos arts. 4º, VII e 14, § 1º, todos da Lei 6.938/81²⁵ e art. 225, § 3º da Constituição Federal²⁶, estabeleceu a obrigação de

²⁴ “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.”

²⁵ “Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.”

“Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de 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.”

restaurar e/ou indenizar os prejuízos ao degradador, restando como primeira opção a restauração do bem ambiental, art. 225, § 2º,²⁷ que, se inviável, deve ser indenizado, funcionando a indenização como uma forma de compensação ecológica, além da reparação extrapatrimonial. Contudo, a lesão ao meio ambiente é tamanha que, via de regra, altera sua composição física e biológica, que jamais serão verdadeiramente restabelecidas do ponto de vista ecológico.

Por muito que se tenha falado sobre o assunto, a realidade é que não existe um critério eficaz para a fixação do dano ambiental e como este deve ser reparado. A primeira hipótese a ser considerada é a da reconstituição do ambiente agredido ao seu *statu quo* antes. Todos nós sabemos que não é simples a reconstrução de um local degradado. Muitas vezes a degradação de um determinado local implica, por exemplo, na extinção de uma espécie vegetal. Evidentemente que, no caso, não será possível a plantação de novas plantas semelhantes àquelas que foram destruídas. Como proceder? A morte de um animal ou de uma planta, como pode ser compensada?

Estas questões estão longe de obter uma resposta consensual ou simples. A adoção de um valor arbitrado, para significar a espécie destruída, tem a desvantagem de estabelecer um macabro sistema pelo qual aqueles que possuem recursos financeiros poderão pagar uma soma para compensar a área ou espécie prejudicada. Por outro lado, este mecanismo tem como lado positivo a fixação de algum critério objetivo a ser imposto ao poluidor.

José Rubens Morato Leite (2011, p. 215) leciona que a indenização pecuniária, por seu turno, traz como ponto positivo a certeza da sanção civil e uma função compensatória do dano ambiental. Pelo sistema reparatório do dano ambiental, via ação civil pública, os valores pecuniários arrecadados em função da lesão ao meio ambiente ficam depositados em um fundo denominado Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados, e são destinados, em última análise, à compensação ecológica.

Com efeito, deverão ser considerados os aspectos materiais da degradação e os danos extrapatrimoniais associados, tais como a perda imposta à qualidade de vida, a privação temporária de fruição do bem, o valor de existência dos bens ambientais degradados, leciona Annelise Monteiro Steigleder (2004, p. 236).

²⁶ “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.

§ 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.”

²⁷ “Art. 225 (...)

§ 2º - § 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.”

Ocorrido o dano ambiental, se for possível estabelecer a restituição daquele ecossistema a uma condição muito próxima à original, a restauração é a única medida que deve ser aceita para a integral reparação do dano ambiental. Caso contrário, se não há possibilidade de se chegar à proximidade do ecossistema original degradado, admite-se a restituição do ecossistema degradado a uma condição não degradada, diferente de sua condição original, para completa reparação do dano ambiental, sem prejuízo de se analisar eventual cumulação com medida compensatória, que se volta para a restauração de uma área distinta da degradada, tendo por objetivo contribuir para a melhoria do patrimônio natural global.

A indenização é uma forma indireta de reparar a lesão ao meio ambiente e deve nortear a reparação do dano ambiental somente se não for possível a reparação *in situ* ou a compensação, total ou parcial, cujo dinheiro da indenização é revertido ao Fundo de Reparação aos Interesses Difusos Lesados, nos termos do art. 13, da Lei 7.347/85, destinando-se à reconstituição daqueles bens.

Não há previsão legal de metodologias para quantificação econômica dos danos ambientais, de forma que o assunto tem sido debatido no meio acadêmico, gerando perplexidades, quando o tema surge diante do Poder Judiciário, que se vê às voltas com a necessidade de fixar um valor indenizatório pelo dano material irreversível.

Em geral, o magistrado se socorre do perito designado para elaboração do laudo pericial, que indicará os danos irreversíveis e fixará um valor correspondente a tais danos. Esta é uma previsão legal, prevista no art. 145, do Código de Processo Civil, que prescreve “Quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico, o juiz será assistido por perito (...)”. Nestes casos, o perito costuma valer-se das normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT – ou literatura especializada em economia do ambiente (STEIGLEDER, 2011, p. 235).

7.2 Critérios para mensuração do dano ambiental e a fixação do *quantum* indenizatório na sentença

Analisando os critérios de aferição dos valores do dano ambiental a ser indenizado, Álvaro Luiz Valery Mirra (1997, p. 218) preleciona que é a avaliação dos custos totais das obras e trabalhos necessários à recuperação do meio ambiente que orientará o Judiciário na condenação do responsável ao pagamento do valor correspondente. Nesta hipótese, não se

avalia o valor do bem em si, que é inestimável, mas o valor das obras de restauração do bem ou sistema ambiental degradado.

José de Souza Cunhal Sedim (1998, p. 222-223), analisando as dificuldades de valoração do dano ambiental e o estabelecimento do *quantum* indenizatório, cita que convém considerar os principais objetivos da avaliação econômica do bem ambiental, que são: a) a análise da proporcionalidade das medidas de restauração natural; b) a compensação dos usos humanos afetados durante o período de execução da restauração natural; e c) a compensação dos danos ecológicos quando a restauração se revele, total ou parcialmente, impossível ou desproporcional.

Maria Letícia de Souza Paraíso (1997, p. 97) leciona que a avaliação econômica dos recursos naturais é importante para se calcular o montante de ressarcimento devido à sociedade pelo dano causado ao meio ambiente ou para poder justificar o montante despendido na sua preservação e, infelizmente, a dificuldade em avaliar o dano acaba, muitas vezes, dificultando a própria aplicação da indenização pecuniária.

McNelly (*apud* PARAÍSO, 1997, p. 97) afirma que o valor econômico do meio ambiente poder ser calculado por meio da seguinte expressão: **Valor econômico total = Valor de uso + valor de opção + valor de existência.**

O valor de uso é aquele atribuído ao meio ambiente pelas pessoas que fazem uso dos recursos naturais, sendo o valor de opção a relação com o risco da perda dos benefícios que o ambiente proporciona às presentes ou futuras gerações, e, por último, o valor de existência, que reporta a uma dimensão ética e o valor é atribuído pelo simples fato de o meio ambiente possuir certas qualidades, ainda que não possuam valor de uso atual ou futuro (PARAÍSO, 1997, p. 97-98).

César Luiz Ribas (1996, p. 72-87), defende uma fórmula metodológica própria para os danos ambientais, específica do setor florestal. O método aplicado é denominado custos ambientais totais esperados e funda-se em princípios da engenharia econômica e da matemática.

José Rubens Morato Leite (2011, p. 225) cita que, dentre as diversas metodologias existentes, não se pode deixar de mencionar as propostas relativas à tarifação da indenização, mediante a definição prévia de valores a serem atribuídos a tipos específicos de lesão ambiental.

Prossegue José Rubens Morato Leite lecionando que a responsabilidade integral do dano ambiental é decorrente do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, e art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, que não restringiram a extensão da reparação.

No que concerne à responsabilização civil por dano ambiental, a reparabilidade é integral, levando em conta o risco criado pela conduta perigosa do agente, impondo-se ao mesmo um dever-agir preventivo, como meio de se eximir da reparabilidade integral do eventual dano causado, que pode implicar reparação superior à capacidade financeira do degradador que, eventualmente aniquilada, não contradiz o princípio da reparação integral, pois este assumiu o risco de sua atividade e todos os ônus inerentes a esta (LEITE; AYALA, 2011, p. 225).

Maria Letícia de Souza Paraiso (1997, p. 97-107) defende que para se avaliar os **danos** ambientais, faz-se necessário atribuir valor econômico ao meio ambiente, existindo atualmente algumas técnicas que, embora limitadas, podem fornecer alguns subsídios de grande valia. Como exemplo, destacam-se técnicas baseadas em preços de mercado, para recursos naturais que possuem valor de troca, considerando-se a quebra da produtividade e a perda dos ganhos que determinados **danos** ambientais possam causar. Para alguns bens ambientais que não se encontram inseridos no mercado, utilizam-se técnicas baseadas em mercados substitutivos ou hipotéticos para, de forma indireta, valorar o bem **ambiental**. É o caso, por exemplo, da poluição atmosférica, **dano** que pode ser mensurado com base na desvalorização das propriedades por ela afetadas. Há ainda, técnicas baseadas em pesquisas de opinião, as quais, mediante simulação de um determinado **dano ambiental**, obtém-se avaliações pessoais sobre o valor do bem afetado.

O que se percebe, de fato, é que qualquer critério de reparação do dano ambiental é sempre falho e insuficiente. Fundamentalmente, a atividade ambiental deve ser regida pelos critérios preventivos. A prevenção, contudo, implica no ataque a diversos interesses econômicos bastante fortes, seja daqueles que pretendam promover a degradação ambiental, seja daqueles que atuam na própria indústria da “recuperação” do meio ambiente (venda de equipamentos antipoluição e outros) (BESSA, 1992, p. 321).

Em face da falta de critérios legais mais específicos para a sua fixação, cabe ao Judiciário, ao aplicar o direito ao caso concreto, fixar o *quantum debeatur*. Assim, podem incidir diferentes metodologias para avaliação e valoração dos danos ambientais, havendo na jurisprudência pátria duas tendências marcantes: uma é a avaliação dos custos totais das obras e trabalhos necessários à recuperação do meio ambiente e a condenação ao pagamento do valor correspondente; outra é a fixação de determinada soma em dinheiro, objetivando compensar, de alguma forma, a degradação **ambiental** causada.

Diante da unanimidade dos autores quanto à complexidade e dificuldade de avaliação dos custos ambientais, Helenita Barreira Custódio, analisando a matéria no âmbito das ações Judiciais de lesão ao meio ambiente, conclui que:

[...] diante das notórias complexidades, dificuldades e peculiaridades inerentes a cada caso concreto, conclui-se que a formulação de critérios para avaliação de custos ambientais em ações judiciais de lesão ao meio ambiente, além de vincular-se aos princípios e às normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes, constitui real questão aberta à espera de efetivas e permanentes elaborações, evidentemente ajustáveis às crescentes exigências sócio-econômico-urbanístico-ambientais da época contemporânea. (CUSTÓDIO, 1990, p. 16)

7.2.1 Técnicas de valoração do dano ambiental

Segundo Hortência Gomes Pinho (2010, p. 339), enfrentando o desafio de proceder-se à valoração dos bens e serviços ambientais, a economia criou o conceito de Valor Econômico Total (ou *Total Economic Value* – TEV) do meio ambiente, que é composto de um conjunto menor de valores que abarcam as diferentes possibilidades de uso econômico do ambiente. O TEV corresponde ao valor de uso direto ou indireto, acrescido ao valor de não uso e do valor de existência, que está relacionado com o interesse depositado sobre o recurso natural. São assim classificados:

- a) O valor de uso é atribuído pelas pessoas que diretamente usam ou usufruem, mas, na verdade, todos os seres do planeta usufruem algum bem ambiental. O valor de uso direto pode ser dividido em uso-produto e uso-comum, conforme estejam inseridos ou não no mercado. Ex: o petróleo e o extrativismo (caça, pesca, etc.). O valor de uso indireto está relacionado com serviços ecossistêmicos, como a regulação do clima, formação do solo, ciclo de nutrientes, etc. (PARAÍSO, 1997, p. 97-107).
- b) O valor de não uso ou opção refere-se ao fato de usuários potenciais estarem dispostos a declinar de benefícios ambientais que podem auferir, a fim de preservar opções futuras ligadas ao bem ambiental. Engloba o valor de herança, que representa a responsabilidade moral ou altruísta de proteger bens ambientais para gerações futuras. Os valores de não uso, para serem aferidos, necessitam da criação de mercados hipotéticos ou a explicação de preferências para que possam ser avaliados (CAMPOS JÚNIOR *apud* PINHO, 2010, p. 338).
- c) O valor de existência representa o valor do meio ambiente pelo simples fato de existir. Assim, para não usuários, é importante que bens ambientais escassos sejam mantidos intactos e seja considerada a opção de não utilizá-los economicamente. As pessoas

podem optar pela manutenção de um determinado bem ambiental, como, por exemplo, a preservação das araras azuis, mesmo que nunca venham a ter nenhum tipo de benefício com isso (CAMPOS JÚNIOR *apud* PINHO, 2010, p. 338).

Destaca-se que essas formas de classificação revelam a importância social que uma determinada fração da natureza pode alcançar para o homem, demonstrando que o desenvolvimento sustentável é um problema de escolha, uma opção política, que guarda consonância com o modelo de civilização eleito (DERANI *apud* PINHO, 2010, p. 339).

Annelise Monteiro Steigleder (2011, p. 236) leciona que o valor, no âmbito da economia, corresponde ao valor monetário de um determinado bem em relação a outros bens e serviços disponíveis no mercado e expressa a disposição do consumidor em pagar por esse bem/serviço, que lhe proporcionará bem-estar. Nessa perspectiva, cada valor associado ao meio ambiente influenciará em seu preço. Assim, os métodos de valoração econômica ambiental são utilizados para estimar os valores que as pessoas atribuem aos recursos ambientais, com base em suas preferências individuais. Não conseguem apurar o valor do dano propriamente dito, mas apenas valores econômicos associados aos bens ambientais e aos serviços que estes prestavam.

O Valor dos Recursos Ambientais (VERA) pode ser decomposto em valor de uso (VU) e valor de não uso (VNU) e se expressa da seguinte forma:

$$\mathbf{VERA = (VUD + VUI + VO) + VE}$$

Onde:

VUD – Valor de Uso Direto, que é o valor que os indivíduos atribuem a um recurso ambiental pelo fato de que dele se utilizam diretamente, por exemplo, na forma de extração, visitação;

VUI – Valor de Uso Indireto, que é o valor que os indivíduos atribuem a um recurso ambiental quando o benefício do seu uso deriva de funções ecossistêmicas, como, por exemplo, a contenção de erosão e reprodução de espécies marinhas pela conservação de florestas de mangue;

VO – Valor de Opção, que é o valor que o indivíduo atribui em preservar recursos que podem estar ameaçados, para usos direto e indireto no futuro próximo;

VE – Valor de Existência, valor que está dissociado do uso e deriva de uma posição moral, cultural, ética ou altruística em relação aos direitos de existência de outras espécies que não a humana ou de outras riquezas naturais, mesmo que estas não representem uso atual ou futuro para ninguém. Um exemplo seria a mobilização da opinião pública para salvamento dos ursos

pandas ou baleias, mesmo em regiões em que a maioria das pessoas nunca poderá estar ou fazer qualquer uso de sua existência.

O Decreto Federal nº 4.339/02, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade, confere suporte jurídico para valoração econômica dos danos, prevendo em seu Anexo 2 que:

2. A Política Nacional da Biodiversidade reger-se-á pelos seguintes princípios:

(...)

XIV - o valor de uso da biodiversidade é determinado pelos valores culturais e inclui valor de uso direto e indireto, de opção de uso futuro e, ainda, valor intrínseco, incluindo os valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético; (...). (BRASIL, 2002)

7.2.2 Metodologias de valoração do dano ambiental

O Código Civil, no seu artigo 946, estabelece que os valores de indenizações indeterminadas serão apuradas na forma da legislação processual, ou seja, por meio da liquidação por arbitramento, artigo ou ainda cálculo do contador, conforme artigos 603 a 611 do Código de Processo Civil.

Segundo Annelise Monteiro Steigleder (2011, p. 247), a NBR 14653-6, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT –, dedica-se a estabelecer metodologias para a avaliação de recursos naturais, e ampara-se na formulação VERA acima descrita. A norma não foi concebida para a valoração de danos ambientais, mas para identificar valores associados aos recursos naturais.

Os métodos de valoração ambiental existentes, continua a autora, podem ser divididos em métodos de valoração direta e métodos de valoração indireta.

Os métodos diretos utilizam mercados de bens e serviços substitutos e complementares ou mercados hipotéticos para medir as variações de bem-estar diretamente da demanda dos indivíduos pela qualidade ambiental. Já os métodos indiretos, valoram os benefícios ambientais usando os custos evitados, relacionados indiretamente com as mudanças na qualidade ambiental, sem estarem diretamente relacionados com uma alteração de bem-estar, medida pela predisposição a pagar ou a receber dos indivíduos.

7.2.2.1 Métodos diretos

Segundo Annelise Monteiro Steigleder, os métodos diretos admitem a alteração do bem estar pela variação da disponibilidade de um recurso ambiental, procurando identificar as

preferências reveladas nas curvas de demanda, quando o recurso ambiental é diretamente consumido, ou nas perdas de receitas líquidas, quando o recurso ambiental é um insumo na produção de outro bem ou serviço. Sua aplicação é complexa e, muitas vezes, custosa, tanto em tempo como financeiramente, pois requer uma ampla disponibilidade de dados (ambientais e econômicos) e o aporte de modelos estatísticos e econométricos.

- **Método da produtividade marginal** – Identifica o valor do recurso ambiental por sua contribuição como insumo ou fator de produção para a obtenção de um produto. Aplica-se aos casos onde é possível associar os recursos ambientais à produção de recursos privados e geralmente assume a hipótese simplificadora de que as variações na oferta pontual de recursos não alteram os preços de mercado agregado. Ex.: valoração da diminuição da qualidade hídrica de um rio pela redução do produto na atividade pesqueira ou de outros setores, como produção de bebidas, energia, etc.
- **Método de mercado de bens substitutos** – é utilizado para os casos onde a variação da produção, embora afetada pelo recurso ambiental, não oferece preços observáveis de mercado, ou estes são de difícil mensuração. Neste caso, os preços de mercado podem ser adotados com base nos bens substitutos para o produto ou para o recurso natural. No processo nº AC 200104010225886-SC, rel. Marga Tessler, do TRF – 4ª Região, o aterramento de área de mangue foi associado ao valor e mercado da área aterrada.
- **Método de preços hedônicos** – utiliza preços de mercado, principalmente de imóveis, ou custos de serviços para estimar o valor das diferenças de nível de atributos ambientais importantes na formação desses preços ou custos. No caso de sua aplicação no mercado imobiliário, recomenda a ABNT que faça parte do modelo as características quantificáveis que expressam indiretamente a disposição a pagar ou a receber pelo recurso ambiental e sua influência específica no preço do bem. Pode ser utilizada para aferir o valor atribuído pelos consumidores a lugares silenciosos, com belas paisagens. Não se revela adequado à valoração de danos ambientais, pois apresenta um enfoque muito limitado à disposição de pagar dos consumidores, pressupondo um extenso conhecimento sobre o mercado imobiliário.
- **Método do custo de viagem** – estima a demanda por um sítio natural, histórico, etc., com base dos custos incorridos pelos usuários do bem para acessá-lo. Identifica-se com o turismo, pois captará o custo de visitação de um espaço/bem cultural específico, que pode ser considerada a máxima disposição de pagar do usuário pelos serviços

culturais do bem. É o método que se propõe a extrair o valor recreativo/turístico do bem, de forma que pode ser utilizado para identificar danos sociais decorrentes da perda do valor recreativo de praias, por exemplo.

- **Método de avaliação contingente** – consiste em se estimar o valor de disposição de pagar dos consumidores de bens e serviços ambientais, buscando-se construir uma curva de demanda do bem, pelos valores imateriais associados ao bem. Elaboram-se pesquisas de opinião, a partir da criação de um mercado hipotético do bem cultural, a fim de captar diretamente as preferências dos consumidores, o que é feito mediante entrevistas voltadas à identificação da disposição de pagar para assegurar um benefício, disposição de aceitar a perda do benefício e disposição de pagar para evitar a perda do benefício. Exige cuidados especiais no planejamento, execução da pesquisa e no tratamento de dados por modelos econométricos.

7.2.2.2 Métodos indiretos

São métodos que, ao invés de estimarem diretamente valores associados à disposição de pagar ou de receber dos indivíduos quanto a variações de qualidade ou quantidade ambiental, utilizam-se de estimativas de custos associados aos danos. Por isso, seus valores devem ser entendidos como aproximações da verdadeira dimensão econômica dos danos e devem ser utilizados quando os métodos diretos não puderem ser aplicados por falta de dados, tanto tecnológicos como econômicos. Como são baseados em custo para repor a qualidade ambiental ou realocar ou evitar danos, sua dimensão pode incorporar valores de uso e de não uso, pois assume-se que o dano seria restaurado ou evitado.

- **Metodologia do custo de reposição/recuperação do bem** – considera a soma de todos os investimentos necessários à hipotética restauração do dano ambiental, recuperando-se tanto sua capacidade produtiva como as funções ecossistêmicas do ambiente degradado. Estima que as perdas e serviços ambientais serão corrigidas com a reposição da qualidade ambiental. Assim, calculam-se os custos de reposição do ambiente degradado (gastos com engenharia, implementação e monitoramento) para esta reposição, incluindo a perda econômica relativa ao período entre o tempo inicial da degradação e o tempo total da recuperação. Esse valor de perda anterior à total recuperação seria equivalente ao custo de reposição multiplicado por uma taxa social de retorno do capital, aplicada ao longo da reposição. Ex.: custo de recuperação da fertilidade em solos degradados até garantir o nível original de produtividade agrícola

(custo de reposição), recuperação de manguezal por meio de reflorestamento e revegetação.

- **Custo de realocização** – é uma variante do custo de reposição utilizado para valorar danos ambientais, por meio dos gastos necessários para realocar o recurso ambiental degradado. Por exemplo, estima os custos de reposicionamento da tomada d'água de um sistema de abastecimento em função da poluição de um manancial, os custos de transplante de vegetais objeto de especial proteção jurídica.
- **Custos defensivos ou proteção evitados** – estima o valor de um recurso ambiental por meio dos gastos evitados ou a serem evitados com atividades defensivas, substitutas ou complementares que podem ser considerados como uma aproximação monetária das variações de bem-estar do recurso ambiental. Ex.: os gastos com tratamentos de saúde que seriam evitados como forma de valorar a melhoria da qualidade do ar ou do custo de aquisição de equipamentos de proteção contra ruídos exteriores.
- **Custo de controle evitados** – é utilizado para valorar danos ambientais, por meio de estimativa dos gastos necessários que foram evitados para controlar ou minimizar as atividades ofensivas ao meio ambiente. Esse método não mede diretamente a perda econômica revelada pelos indivíduos, pois assume que esses custos seriam uma estimativa mínima da perda de bem-estar associado ao dano. Ex.: gastos de controle de poluição hídrica (efluentes industriais, domésticos ou agrícolas). Esta metodologia foi utilizada para valoração do dano decorrente da queimada de campos nativos, estimando-se os custos de limpeza do campo, por meio de roçada manual, que foram evitados.
- **Custo de oportunidade de conservação** – este método não valora o recurso ambiental, mas o custo de sua conservação, por meio da mensuração do custo de oportunidades econômicas restringidas pelas ações de proteção ambiental, considerados os benefícios ecológicos da conservação. Assim, uma análise de custo-benefício poderia ser realizada comparando os valores estimados dos recursos ambientais com o custo de oportunidade das atividades econômicas restringidas. Ex.: conservação de uma floresta natural, que poderia ser inundada por uma barragem hidroelétrica, representa um custo de oportunidade para a sociedade em termos de produção sacrificada de energia hidroelétrica, ressalvadas as atividades econômicas ambientalmente sustentáveis, como o ecoturismo.

Estes métodos também são citados por Gardênia Maria Braga de Carvalho (2007, p. 84-97) e Hortênsia Gomes Pinho (2010, p. 338-349), havendo outros em uso, bem como outros em construção a fim de se aumentar a eficácia da quantificação do dano para melhor repará-lo.

7.3 Da reparação do dano moral (extrapatrimonial) ambiental

Já quanto ao dano moral (extrapatrimonial), os critérios utilizados para sua aferição consistem “no estabelecimento de uma reparação equitativa, baseada na culpa do agente, na extensão do prejuízo causado e na capacidade econômica do responsável” (DINIZ, 1995, p. 79).

Hortênsia Gomes Pinho (2010, p. 338-349), registra que a fixação do *quantum* da reparação do dano moral coletivo é feita por arbitramento, a partir de critérios subjetivos, similares aos supracitados, quais sejam: intensidade do ânimo de ofender do degradador; gravidade da ofensa; situação econômica e cultural e política do poluidor-ofensor; intensidade do proveito auferido com o dano moral coletivo ambiental. Tais critérios tornarão o valor da reparação variável e contextualizado ao caso concreto.

A reparação do dano moral possui um duplo caráter:

- a) O caráter compensatório da vítima;
- b) O caráter punitivo para o causador do dano, a título pedagógico.

No que toca ao dano extrapatrimonial, José Rubens Morato Leite (2011, p. 290-291) leciona ser possível observá-lo sob dois aspectos: o subjetivo e o objetivo.

Fala-se em dano ambiental extrapatrimonial subjetivo sempre que o interesse ambiental afligido relaciona-se a um interesse individual, ou seja, quando a lesão ao meio ambiente reflete negativismo em bens individuais de natureza imaterial, provocando sofrimento psíquico, de afeição ou físico à vítima. Em se tratando de lesão a interesse individual, associada à degradação ambiental, verifica-se a existência de um dano ambiental extrapatrimonial de caráter individual.

Quando o interesse ambiental atingido é o difuso, fala-se em dano extrapatrimonial ambiental objetivo, que se caracteriza pela lesão a valor imaterial coletivo, pelo prejuízo proporcionado a patrimônio ideal da coletividade, relacionado à manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida.

Neste contexto, Annelise Monteiro Steigleder, identifica três diferentes formas de expressão da dimensão extrapatrimonial do dano ambiental:

- a) Dano moral ambiental coletivo, caracterizado pela diminuição da qualidade de vida e do bem-estar da coletividade;
- b) Dano social, identificado pela privação imposta à coletividade de gozo e fruição ao equilíbrio ambiental proporcionado pelos micróbios ambientais degradados;
- c) Dano ao valor intrínseco do meio ambiente, vinculado ao reconhecimento de um valor ao meio ambiente em si considerado e, portanto, dissociado de sua utilidade ou valor econômico, já que decorre da irreversibilidade do dano ambiental, no sentido de que a natureza jamais se repete (STEIGLEDER *apud* LEITE, 2011, p. 291).

O bem ambiental está ligado a um direito fundamental de todos e se reporta à qualidade de vida que se configura como valor imaterial da coletividade. A lesão a ele resulta além de danos materiais, os extrapatrimoniais, caracterizados pela violação a direito cuja integridade é de interesse comum e indispensável ao respeito à dignidade humana, diz José Rubens Morato Leite (2011, p. 292).

Sendo assim, continua o autor, como o sentimento negativo suportado pela coletividade decorrente da degradação ambiental é de caráter objetivo, e não referente a interesse subjetivo particular, fala-se em ofensa a um direito da personalidade de dimensão coletiva e considera-se mais adequada a expressão dano extrapatrimonial ambiental, em detrimento do termo dano moral ambiental.

No que diz respeito à comprovação do dano extrapatrimonial ambiental, considera-se suficiente a prova do fato lesivo ao meio ambiente, que desrespeitou o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conclui José Rubens Morato Leite (2011, p. 294).

Neste sentido, entendeu o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão da relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, abaixo transcrito:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. JUNTADA DO VOTO VENCEDOR. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NÃO OCORRÊNCIA DE OMISSÃO. DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DO POLIDUTO "OLAPA". TEORIA DO RISCO INTEGRAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PETROBRAS. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS CONFIGURADOS. PROIBIÇÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA. APLICABILIDADE, AO CASO, DAS TESES DE DIREITO FIRMADAS NO RESP 1.114.398/PR (JULGADO PELO RITO DO ART. 543-C DO CPC). INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO.

1. O STJ sedimentou entendimento de que não há obrigatoriedade de publicação do voto divergente em hipóteses nas quais não sejam admitidos embargos infringentes, mesmo porque tal lacuna não causa quaisquer prejuízos à parte recorrente.

2. No caso, a premissa vencedora do acórdão é a de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar, de modo que, aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro ou pela ocorrência de força maior.

3. Embargos de declaração rejeitados, com imposição de multa de 1% sobre o valor da causa.

(EDcl no REsp 1346430/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 05/02/2013, *DJe* 14/02/2013) (grifos nossos).

7.4 Dos recursos

O art. 19, da Lei 4.717/65 prescreve que da sentença que concluir pela carência ou pela improcedência do pedido está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal. À sentença que julgar o pedido procedente, caberá apelação, com efeito suspensivo.

Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento – art. 129, § 1º. Como o art. 22, da Lei 4.717/65 prescreve que aplicar-se-á à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariá-la e, não havendo prescrição dos prazos para interposição dos recursos de apelação e agravo de instrumento, deverão ser observados os prazos dos arts. 508 (15 dias para interposição do recurso de apelação) e 522 (10 dias para interposição do recurso de agravo de instrumento), ambos do Código de Processo Civil.

Rodolfo de Camargo Mancuso afirma que, sendo a Ação Popular um processo de conhecimento, pelo procedimento ordinário, não se vislumbra motivo para que ela não se estenda o Código de Processo Civil quanto ao exercício dos recursos disponíveis no sistema, bem como aqueles previstos na Constituição Federal, excetuando-se o recurso ordinário constitucional, por não estar incluído na expressa e taxativa previsão normativa (MANCUSO *apud* SILVA, F., 2008, p. 232).

Nesse sentido, Fredie Didier Júnior (2008, p. 316) leciona que são cabíveis, além do agravo, na forma modalidade retida e de instrumento, e da apelação, os embargos de declaração, os embargos infringentes, os agravos nos tribunais, os recursos especial e

extraordinário, os embargos infringentes e o recurso adesivo, desde que existam os pressupostos de admissibilidade de cada modalidade recursal.

Há também previsão do reexame necessário da sentença que concluir pela carência ou pela improcedência do pedido que está sujeito ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal – art. 19, *caput*, da Lei 4.717/65 –, o que vem sendo observado pelo Judiciário, conforme acórdão abaixo colacionado.

AÇÃO POPULAR (LEI 4.717/65, ART. 19). PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA TERMINATIVA DO PROCESSO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO.

1. A ação popular, com assentamento constitucional, está sob a iluminura de superiores interesses públicos (coletivos), legitimando o cidadão para reprimir atividade comissiva ou omissiva da Administração Pública. O direito subjetivo do cidadão, movido pelo caráter cívico-administrativo da ação popular, com a primordial finalidade de defender o patrimônio público, julgado parcial ou integralmente improcedente o pedido deduzido, assegura o reexame necessário (duplo grau de jurisdição). É o prestigiamento do direito subjetivo do cidadão, cuja iniciativa não sofre o crivo dos efeitos de sentença desfavorável antes do reexame obrigatório.

2. Recurso sem provimento. (REsp 189.328/SP, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/02/2002, DJ 01/07/2002, p. 219)

7.5 Do cumprimento da sentença

O cumprimento da sentença far-se-á de acordo com o provimento jurisdicional nela contido, podendo ser de dar coisa certa ou incerta ou de pagamento de quantia certa e, via de regra, atingirá somente os beneficiários do ato impugnado ou agentes públicos, que tenham concorrido para sua prática, não atingindo o ente público, mormente porque não há sentido em condenar a Fazenda Pública se o objeto da Ação Popular é exatamente evitar a ilegalidade/lesividade ao patrimônio público.

Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 391) registram que na sentença que condena o réu a restituir alguma coisa à Fazenda Pública, deverá ser adotado o procedimento do art. 461-A, do Código de Processo Civil, devendo o magistrado fixar prazo para o cumprimento da obrigação, e que, não atendida, caberá busca e apreensão da coisa. Caso a coisa tenha se perdido ou deteriorado, poderá haver a conversão em perdas e danos, na forma do art. 627, do Código de Processo civil.

Tratando-se de condenação ao ressarcimento, continuam os autores, o cumprimento da sentença deve ser feito segundo os arts. 475-I a 475-M, do Código de Processo Civil.

A legitimidade para requerer a o cumprimento da sentença caberá ao autor popular ou a qualquer cidadão que ingressar nos autos como litisconsorte ou assistente do autor, conforme autorizado pelo art. 6º, § 5º c/c art. 16, da Lei 4.717/65, e/ou entidades lesadas – art. 17.

Acaso decorridos 60 (sessenta) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave – art. 16, da Lei 4.717/65.

7.6 Da coisa julgada e efeitos da sentença

A Lei de Ação Popular, em seu art. 18, adotou o sistema da coisa julgada *secundum eventum litis*, que foi seguido, posteriormente, pela Lei de Ação Civil Pública (art. 16) e pelo Código de Defesa do Consumidor, art. 103.

O citado art. 18, da Lei 4.717/65, prescreve que a sentença da Ação Popular terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova, ocasião em que qualquer cidadão poderá intentar nova ação, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Justifica-se a opção do legislador em face dos direitos tutelados na ação popular serem de natureza transindividual. Assim, o cidadão, ao manejar a ação popular, na defesa dos bens por ela tutelados, viabiliza a defesa de direito difuso, definido no art. 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor, como “transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”. Assim, a coisa julgada da sentença proferida na Ação Popular, em defesa do “patrimônio público”, que é um conjunto de bens indivisíveis, cuja titularidade é indistintamente de todos os cidadãos brasileiros.

Cândido Rangel Dinamarco (2002, p. 425) leciona que na Ação Popular o cidadão é erigido a guardião dos interesses comunitários, sendo legitimado a agir em prol da moralidade administrativa em seu significado mais amplo e pela defesa do patrimônio comum.

Segundo Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 523-524), as possibilidades de formação de coisa julgada na ação popular são:

- a) o pedido é acolhido, e o ato anulado ou declarado nulo: a sentença prevalece em definitivo, perante todos os membros da coletividade;

- b) o pedido é rejeitado, por inexistência de fundamento para anular o ato ou declará-lo nulo: os efeitos produzidos são *erga omnes*, de sorte que a legitimidade do ato já não poderá, por igual fundamento, ser novamente discutida em juízo, ainda que por iniciativa de outro cidadão;
- c) O pedido é rejeitado apenas porque insuficiente a prova da irregularidade: a sentença não se reveste da autoridade de coisa julgada no sentido material, e “qualquer cidadão”, inclusive o mesmo que intentara a primeira ação, poderá ajuizar novamente a ação, sob o mesmo fundamento, mediante apresentação de prova nova.

Pode-se concluir, continuam os autores, que as sentenças preferidas nas ações populares, depois de transitadas em julgado, são oponíveis a todos (*erga omnes*) se e quando os pedidos forem julgados procedentes ou improcedentes, salvo a hipótese deles virem a ser julgados improcedentes por insuficiência de provas, quando qualquer cidadão, inclusive o autor, poderá ajuizar nova ação popular, desde que o faça amparado em novas provas.

Assim, se o pedido vier a ser julgado procedente, ou se vier a ser julgado improcedente por falta de fundamento, depois de transitado em julgado, agrega-se à sentença a autoridade de coisa julgada *erga omnes*, sendo vedado a qualquer cidadão deduzir em juízo o mesmo pedido com a mesma causa de pedir, prestigiando-se o princípio constitucional da segurança das relações jurídicas, do qual o instituto da coisa julgada é instrumento.

7.7 Da destinação dos valores obtidos na sentença da Ação Popular Ambiental

Na mesma forma que acontece na Ação Popular *Clássica*, também na Ação Popular Ambiental o valor estabelecido em sentença, a título de condenação, não se reverterá em proveito direto do autor popular, isso porque a ação popular ambiental busca a tutela de um bem difuso, que pertence a todos indistintamente, motivo pelo qual os valores da condenação devem ser revertidos para a recuperação do meio ambiente degradado.

Flávia Regina Ribeiro da Silva (2008, p. 304) defende que o valor da indenização deverá ir para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD), previsto no art. 13 da Lei de Ação Civil Pública (BRASIL, 1985)²⁸.

²⁸ “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.”

Este fundo é gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participam, necessariamente, o Ministério Público e representantes da comunidade.

A Lei 9.008/95 cria, na sua estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13, da Lei de Ação Civil Pública, cujo Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD) tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

Édis Milaré (2011, p. 1468) registra que as receitas do Fundo podem ser integradas por rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, doações, transferências orçamentárias e incentivos fiscais, utilizadas prioritariamente no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer.

Marcelo Abelha Rodrigues (*apud* DIDIER JÚNIOR, 2008, p. 401-402), numa visão crítica, registra ser nobre a ideia do fundo e deve ser louvada, mas não pode ser tomada com muito êxtase por quem quer que seja. O dinheiro que é destinado a uma reparação difusa acaba sendo derramado em projetos fantasmas, desvios, atos de impropriedade, etc. Por tudo isso vemos com enorme descrença a tutela reparatória em pecúnia.

Se a intenção do legislador foi inspirar-se no modelo da *fluid recovery* norte-americano, verifica-se que tudo não passou de uma inspiração. No modelo norte-americano o fundo tem legitimidade para consertar o dano e reparar o prejuízo com o dinheiro que possui e depois cobrar uma indenização do responsável que venha a ser futuramente identificado. Ademais, a reparação fluida é oriunda de um resíduo que normalmente não é reclamado pelas pessoas que tiveram prejuízos. Essa verba aqui no Brasil é oriunda do art. 100, parágrafo único, da Lei 8078/90 e não propriamente da condenação em pecúnia pelo dano causado, podendo estes fundos ser federais ou estaduais.

8 CONCLUSÃO

Desenvolveu-se neste trabalho a pertinência da Ação Popular Ambiental baseada na doutrina pátria e jurisprudência, destacando-se algumas decisões judiciais vinculadas ao tema Ação Popular Ambiental enquanto instrumento fundamental para prevenção e reparação do dano ambiental.

Constatou-se, contudo, a escassez de acervo literário para aprofundamento do tema, seja no aspecto processual, seja no aspecto da responsabilização civil dos causadores do dano ambiental.

Verificou-se não ter a Constituição Federal recepcionado o conceito de cidadão ditado pela Lei 4.717/65, no que diz respeito à questão ambiental, mormente porque a Ação Popular é remédio constitucional, não comportando interpretação restritiva, sendo dever de todos a proteção do meio ambiente, conforme determina o art. 225, da Constituição, cuja proteção é uma questão de sobrevivência de toda espécie humana e do planeta, eis que o meio ambiente ecologicamente equilibrado tem como destinatário toda a coletividade, brasileiros e estrangeiros aqui residentes, independente da condição de eleitor.

Quanto à legitimidade passiva *ad causam* na Ação Popular Ambiental, constatou-se não ser necessário o ajuizamento desta contra todos os responsáveis pelo ato/dano impugnado, tratando-se de litisconsórcio facultativo. Portanto, o autor popular pode buscar, em um ou em todos os agentes, causadores do dano ambiental, a responsabilização civil, nos termos do que determina o art. 264, do Código Civil. Além disso, o parágrafo 3º, do art. 225, da Constituição Federal não exige que a ação seja proposta contra todos os agentes, o que, em muitos casos, inviabilizaria a responsabilização civil via ação popular ambiental.

Quanto à exigência simultânea de lesividade e ilegalidade, para o ajuizamento da Ação Popular Ambiental, constatou-se representar um obstáculo para o exercício do direito do cidadão, visto que a licitude da atividade não exclui a responsabilidade decorrente do dano ambiental, motivo pelo qual o fato lesivo ao meio ambiente, imputado ao poluidor, independe da prova da ilegalidade, pelo fato de tanto o art. 5º, LXXIII, quanto o art. 225, § 3º, da Lei Fundamental, fazer referência apenas ao requisito lesividade, ante o alarmante quadro de degradação a que se assiste não só no Brasil, mas em todo o mundo, sendo exigível apenas a lesividade ao meio ambiente para o ajuizamento da Ação Popular Ambiental.

Sobre a prescrição quinquenal, prevista no art. 21, da Lei 4.717/65, inexistente direito adquirido para a prática de ato lesivo ao meio ambiente, em razão de sua natureza difusa, não se podendo aceitar a prescrição de pretensão que almeje salvaguardar os interesses atinentes

ao meio ambiente, uma vez que estes são de ordem pública, portanto, indisponíveis, eis que a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental fundamenta-se no fato deste instituto tutelar interesse privado, consistente na proteção da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, enquanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, de caráter coletivo, que se apresenta como pré-requisito para a efetivação de qualquer outro direito fundamental, gozando dos atributos da irrenunciabilidade, da inalienabilidade e da imprescritibilidade.

Desta forma, destacou-se a importância da Ação Popular como instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental, sendo imprescindível a educação ambiental como ferramenta a fomentar a consciência ambiental, noticiando a disponibilidade da Ação Popular para a proteção do meio ambiente, bem comum do povo, cada dia mais transindividual e transnacional, legitimando-se qualquer pessoa para o ajuizamento desta ação, enquanto sujeito de direitos e deveres, no papel de ator social agindo na proteção do meio ambiente, como patrimônio comum da humanidade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/IBAMA, 1994.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. **Direito processual coletivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 14^a ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Dano ambiental: a manifestação da vontade de repará-lo como causa da suspensão de aplicação de penalidades administrativas. In **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n° 7, jul./set. 1997.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. **Direito processual coletivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Direito processual das coletividades e dos grupos**. São Paulo: LTr, 1992.

BELLIA, Vitor. **Introdução à economia do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996.

BENJAMIM, Antônio Herman Vasconcelos. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. In **Revista de Direito Ambiental**, n° 9, ano 3, jan-mar/1998.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 07 jan. 2012.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm> Acesso em: 07 jan. 2012.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 07 jan. 2012.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 18 set. 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial, Brasília, 24 jan. 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. **Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função**. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 21 dez. 1958.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. **Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade**. Diário Oficial, Brasília, 23 ago. 2002.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. **Regula a Ação Popular**. Diário Oficial, Brasília, 05 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**. Diário Oficial, Brasília, 17 jan. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 02, set. 1981.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 27 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.182, de 18 de setembro de 1949. **Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos**. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 18 set. 1949.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial, Brasília, 02, set. 1981.

BRITO, Lúcio Eduardo de. **A ação popular como instrumento de invalidação da sentença lesiva ao patrimônio público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Gardênia Maria de. **Contabilidade ambiental**. Curitiba: Juruá, 2007.

CATALAN, Marcos. **Proteção constitucional do meio ambiente e seus mecanismos de tutela**. São Paulo: Método, 2008.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Malheiros, 2005.

COSTANZA, Robert. **Economia ecológica**: uma agenda de pesquisa. In: Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida** – Brasil-Portugal-Espanha. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

COSTA, Mário Júlio de Almeida. **Direito das obrigações**. 6ª ed. Rev. Atual. Coimbra: Almedina, 1994.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. A questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental. Competência legislativa concorrente. In **Dano ambiental. Prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**. V.II. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Ações Constitucionais**. 3ª ed. Salvador: Podium, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Litisconsórcio**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Volume 7: Responsabilidade Civil. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNANDES NETO, Tycho Brahe. **Direito ambiental**: uma necessidade. Santa Catarina: Imprensa da UFSC, [s.d.].

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRANCISCO, José Carlos; MESSA, Ana Flávia (Coord.). **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANCO, André Ricardo. Ação popular ambiental. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo, n.22, p. 3103, nov-dez. 2003.

GINEL JUNIOR, Orivaldo de Souza. **Para uma teoria dos requisitos da Ação Popular**. 2006. 65 f. (Monografia. Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo). Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/526/522>> Acesso em: 07 jan. 2012.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Ação Popular – Aspectos controvertidos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental - do individual ao coletivo extrapatrimonial. Tese de doutorado**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

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

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Fundamentos do direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 6ª ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Procedimentos especiais**. 2ª ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, e arguição de descumprimento de preceito fundamental**. 23ª ed. Atual. Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édís. **Ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MILARÉ, Édís. **Direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário.** 7ª ed. Rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **A reparação do dano ambiental. Trad. L'action civile publique du droit bresilien et la reparation du dammage cause à L'environnement.** Tradução atualizada pelo autor. Dissertação de mestrado, Estrasburgo, Faculdade de Direito da Universidade de Estrasburgo, 1997.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MOTTA, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental. In VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso B. (coords.). **O novo direito ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade por dano ecológico e a ação civil pública. **Revista da Justiça**, São Paulo, v. 46, n. 126, p. 173-174, 1984.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

OLIVEIRA, Adauto José de. **Ação Popular Ambiental.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO.

Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

PARAÍSO, Maria Letícia de Souza. **Metodologias de avaliação econômica dos recursos naturais.** Revista de Direito Ambiental, n. 6, abr./jun. 1997, p. 97.

PINHO, Hortência Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária.** Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

RIBAS, Cesar Luiz. **Metodologia para avaliação de danos ambientais: o caso florestal.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo, 1996, v. 4, p. 72-87.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desenvolvimento Sustentável: A nova “roupagem” para a velha questão do desenvolvimento. In **Direito a Cidadania e Meio Ambiente**, Fórum Brasileiro de Reforma Urbana – FASE, 1993, p. 16.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Processual Civil.** 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra, 1998.

SERRANO, José-Luis. Concepto, formación y autonomia del derecho ambiental. In VARRELA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SIDOU, José Maria Othon. **Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data, ação popular**: as garantias ativas dos direitos coletivos. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. **Ação Popular Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2ª ed. Rev. 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**. 2ª ed. rev., ampl. e aum. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2011.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Ação popular mandatória**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Responsabilidade civil à luz da jurisprudência**. São Paulo: Leud, 1986.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo (coords.) **Curso avançado de processo civil**: teoria do processo e do processo de conhecimento. 7ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT OUR COMMON FUTURE – WCED. Oxford: Oxford University Press, 1991.

ZAVASCCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 5. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.