

A Tutela do Meio Ambiente por meio da Cidadania: A Efetividade da Ação Popular Ambiental.

Lucas Carlos Vieira, acadêmico do 7º semestre do Curso de Direito do Centro Universitário Toledo – UniTOLEDO; estagiário do escritório Koga Advocacia e Consultoria Jurídica; membro discente do Grupo de Estudos do Mestrado em Direito UniTOLEDO.

Etimologicamente, tutela vem do latim *tutela*. Significa nada mais que, o ato de guardar, proteger ou guiar, sendo, todavia, utilizada como sinônimo de função de guardião. Tutela, portanto, é todo meio capaz de resguardar a vida em sociedade, tendo a exata noção de correlação entre os limites impostos pela sociedade através do direito. Muito valiosa é a lição de Dinamarco, Grinover e Araújo Cintra (2007, p. 25) corroborando para explicitar a relação entre sociedade e direito,

(...) a resposta está na função que o direito exerce na sociedade: a função ordenadora, isto é, de coordenação dos interesses que se manifestam na vida social, de modo a organizar a cooperação entre pessoas e compor os conflitos que se verificarem entre seus membros.

Nada mais obsta que possamos adentrar ao que termo “tutela do meio ambiente”. Tutela, como já acima verificado, é o ato de proteger.

Meio ambiente, por sua vez é conjunto de condições, leis, influências e alterações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Portanto, tutela do meio ambiente é o direito de cada um de exercer a proteção, por via judicial, do conjunto de condições de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, da Lei nº. 6.938/81). Ainda, num conceito mais técnico, tutela do meio ambiente é todo meio capaz defender a ordem

jurídica, levando em consideração que o meio ambiente é o conjunto de forças e condições que cercam e influenciam os seres vivos e as coisas em geral que estão adistritas ao nosso planeta.

Doravante, cabe agora explicitarmos acerca da espécie de tutelas do meio ambiente, consoante a demonstração da participação do cidadão na proteção do meio ambiente natural.

Ação Popular Ambiental: Histórico, conceito e aspectos jurídicos.

A ação popular é, sem sombra de dúvida, a tutela pioneira quanto à defesa dos direitos coletivos na sistemática processual-constitucional brasileira, mesmo com avanços e atrasos constitucionais.

Característica inerente a tutela popular, em vista de sua característica eminentemente cidadã, esta se encontra em regimes democráticos, tendo como marco inicial o direito romano, definida pelo jurista Paulo como “*aem popularem actionem dicimus, quae suum jus populi tenetur*” (MAXIMILIANO, 1970, p. 522), que, em tradução livre significa “denominamos ação popular aquela que ampara direito próprio do povo”.

No direito romano, a ação popular era utilizada para a defesa dos interesses difusos, pois a tutela do direito era aquela que não se cogitava os interesses particulares do indivíduo, mas sim os interesses da comunidade.

No direito pátrio, a ação popular foi prevista primeiramente na Constituição Federal de 1934, no seu art. 118, § 38, que assim dispunha:

“Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios”.

Pari passu, a Constituição de 1937, regida pelas circunstâncias autoritárias, suprimiu a ação popular do ordenamento jurídico. Somente na Constituição de 1946 é que a ação popular retornou ao seu *status* constitucional. Acontece que seu objeto foi aumentado, conforme se vislumbra no art. 141, § 38, *in verbis*:

Art. 141. (...)

(...)

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

Em 1965 surge a Lei nº. 4.717, de 29 de junho. Seu objeto é a própria ação, que traz à baila novos paradigmas da ação, disciplinando a matéria em seu todo. O art. 1º da referida lei bem exemplifica seu critério:

Art. 1º - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, Artigo 141, Parágrafo 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 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.

Diante de uma nova ordem Constitucional, em 1967, a ação popular fora lembrada (art. 150, §31). Doravante, com a emenda constitucional n. 1/69, a ação popular foi mantida (art. 153, §31) com o escopo de proteção patrimonial, e mais uma vez, estendeu-se seu objeto:

“Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas”.

Finalmente, com o advento da Constituição Federal de 1988, a ação popular foi prevista, - até de maneira redundante, v.g., a proteção do patrimônio cultural e ao patrimônio histórico sabendo que ambos pertencem ao meio ambiente como todo – com o fito da proteção ao meio ambiente, pois de acordo com o art. 5º, LXXIII:

LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise 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 e do ônus da sucumbência.

No que pertina ao seu objeto, infere-se claramente ser o patrimônio público, a moralidade administrativa, o patrimônio histórico e cultural quando atos lesivos a estes são praticados com a anuência do próprio Estado.

Importante ressaltar, como assim faz Pacheco Fiorillo (2000, p.263), que a ação popular se presta à defesa de bens de natureza eminentemente pública, também difusa, o que implica na adoção de procedimentos distintos, ou seja,

Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, constituindo, como sabemos, a base da jurisdição civil coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei n. 4.717/65.

Outrossim, nota-se que a natureza jurídica do bem que se pretende resguardar será aspecto determinante na adoção do rito procedimental.

Sob o prisma da legitimidade ativa, diversas são as posições, destacando-se duas; a primeira diz respeito à exegética do art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65, que diz que legitimados são aqueles que possuem o título de cidadania, isto é, o título eleitoral ou documento com ele correspondente. Essa posição, adotada por ilustres juristas como Prof. Michel Temer, i. Prof. Celso Bastos, Prof. José Afonso da Silva, dentre outros, todavia, vem sendo desmitificada pela novel doutrina, que apregoa ser utilizado o conceito de cidadão de

acordo com a hermenêutica constitucional moderna, que nas palavras de José Sérgio Monte Alegre (1993, p. 63 – 74) externa todo seu raciocínio:

(...) a palavra cidadão, na linguagem constitucional, não é sempre equivalente perfeito de eleitor. Prova de que não se acha no art. 64 do ADCT, pois do contrário somente o eleitor teria direito a receber um exemplar da Constituição Federal, isso apesar de todos os brasileiros estarem igualmente sujeitos às suas disposições! Porém, não só ali. No n. V, do § 2º do art. 58, há também prova de que não existe relação necessária entre cidadão e eleitor, porquanto, se houvesse, as Comissões da Câmara e do Senado, ou as do Congresso Nacional, não poderiam solicitar depoimentos a não ser de autoridades e eleitores! E mais: a insistir-se na idéia de equivalência, apenas o partido político, a associação, o sindicato ou o eleitor poderiam representar ao Tribunal de Contas contra irregularidades ou ilegalidades, enquanto que qualquer pessoa poderia dirigir às comissões parlamentares, do Congresso, da Câmara e do Senado, petições, reclamações, representações ou queixas contra atos das autoridades ou entidades públicas, quaisquer que sejam, o que seria rematada estultice, dessa de fazer corar um frade de pedra! Daí se segue que, se a um mesmo vocábulo o texto atribui significados descoincidentes, o acertado é dar-lhe, em cada caso, o sentido mais ajustado à finalidade do sistema inteiro, porque é de sistema que se trata.

De outra banda, é legítimo para configurar no pólo passivo qualquer pessoa, física ou jurídica, responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente.

Ainda, insta não olvidar que o pressuposto de cabimento da ação popular ambiental é o ataque ao ato lesivo ao meio ambiente. O vocábulo “ato” deve ser entendido como sendo uma ação ou inação, portanto, o entendimento deve ser no sentido de um processo onde se faz ou deixa-se de fazer algo. A Finalidade prática da ação popular ambiental é seja desfeito o ato lesivo, isto é, desconstituir o já praticado. Aduz Fiorillo (2000, p. 267) que “estando o ato consumado, ainda que as conseqüências nocivas ao meio ambiente estejam sendo produzidas, não caberá ação popular, porquanto esta não se presta à reparação do dano, além do que visa *atacar o ato* e não as suas conseqüências”.

Por fim, o E. Superior Tribunal de Justiça leciona sobre a ação popular ambiental:

EMENTA: CONSTITUCIONAL - AÇÃO POPULAR PARA OBSTACULIZAR DANO AO MEIO AMBIENTE - ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM -

AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO. 1 - "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 cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência".(Constituição Federal, art. 5º, LXXIII). 2 - Parte legítima para propor ação é o cidadão brasileiro, investido da plenitude de seus direitos políticos, noção que exclui as pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. 3 - Não comprova a condição de cidadão, no pleno gozo de seus direitos políticos, a simples cópia reprográfica de um título de eleitor. 4 - Impõe-se o decreto de extinção do processo, por ausência de interesse processual, se o autor de ação, após a distribuição, não se desincumbe da prática de nenhum ato que lhe competia no curso da ação, e o Ministério Público Federal, instado a manifestar-se, opina pela extinção do feito. 5 - Remessa Oficial denegada. 6 - Sentença confirmada. (Superior Tribunal de Justiça. REO 92.01.11764-7 /DF; REMESSA EX-OFFICIO - Primeira Turma - Relator: Amílcar Machado - Publicado no Diário da Justiça em 30.09.1996 P.73286). Grifos nossos.

Imperioso notar que, mais do que um instrumento processual destinado não somente à defesa do meio ambiente, a ação popular constitucional ambiental trouxe maior amplitude à sistemática processual no âmbito dos direitos difusos, logrando remessar o cidadão à defesa do patrimônio que, em última instância, é inteiramente seu.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 23ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000.

MAXIMILIANO, Carlos. *Consultas e Pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

MONTE ALEGRE, José Sérgio. Ação popular: é mesmo de direito político que se trata?. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. 1993.