

CONGRESSO DE DIREITOS HUMANOS

DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

JEAN CARLOS DIAS

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

ANA PAULA MARTINS AMARAL

A532

Anais do Congresso de Direitos Humanos [Recurso eletrônico on-line] Congresso de Direitos Humanos: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande;

Coordenadores: Vladimir Oliveira da Silveira, Livia Gaigher Bósio Campello e Elisaide Trevisam – Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-879-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Acesso à justiça e promoção dos direitos humanos e fundamentais.

1. Direitos humanos. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Acesso à justiça. I. Congresso de Direitos Humanos (1:2023 : Campo Grande, MS).

CDU: 34



CONGRESSO DE DIREITOS HUMANOS

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade
Federal de Mato Grosso do Sul

CONGRESSO DE DIREITOS HUMANOS

DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

Apresentação

O Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e o Observatório de direitos humanos, desenvolvimento sustentável e acesso à justiça realizou entre os dias 18 e 20 de outubro de 2023 o Congresso de Direitos Humanos, de forma híbrida e com o tema central “Acesso à justiça e promoção dos direitos humanos e fundamentais”, em parceria e apoio da Rede brasileira de pesquisa jurídica em direitos humanos (RBPJDH), do Instituto de Desenvolvimento Humano Global (IDHG), do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O Congresso de Direitos Humanos, em sua primeira edição abrangeu todas as regiões do Brasil, além da submissão de trabalhos diretamente da Europa e América do Sul. Contou com a participação de docentes, graduandos, graduados, especializandos, especialistas, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores de diversas instituições apresentando suas pesquisas em grupos de trabalho, além de palestras e conferências, promovendo, assim, discussões e debates enriquecedores para a consolidação da pesquisa científica internacional e brasileira.

Contemplando áreas vinculadas aos direitos humanos, foram submetidos mais de 150 artigos científicos, dos quais 100 foram aprovados para apresentação. Esses trabalhos passaram por um processo de submissão e avaliação às cegas por pares. Eles foram distribuídos em 6 Grupos de Trabalho na modalidade online, abrangendo diversas áreas do direito. Além disso, mais de 100 acadêmicos se inscreveram como ouvintes para participar do evento.

Resultado de um esforço em conjunto, o evento promoveu contribuições científicas valiosas na área de Direitos Humanos entre os participantes do evento, palestrantes e docentes notáveis na comunidade acadêmica. As pesquisas apresentadas durante o Congresso demonstram a importância do debate e estudo das temáticas pertinentes à sociedade contemporânea.

É com grande satisfação que apresentamos os Anais que podem ser prontamente classificados como elementos de significativa importância no conjunto de publicações dos eventos científicos. Isso ocorre devido à sua capacidade de documentar conhecimentos que,

no futuro, servirão como referência para direcionar novas investigações, tanto a nível nacional quanto internacional, revelando avanços notáveis dos temas centrais que constituem o cerne dos estudos na área jurídica.

Desejamos uma excelente leitura.

Vladmir Oliveira da Silveira

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável

Elisaide Trevisam

Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Vice-Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável.

**PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E MEIO AMBIENTE: ANÁLISE DA EFETIVIDADE
DAS AÇÕES POPULARES A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO TJMS
DURANTE O PERÍODO DE 2015-2022**

**PUBLIC PARTICIPATION AND THE ENVIRONMENT: ANALYSIS OF THE
EFFECTIVENESS OF POPULAR ACTIONS BASED ON THE JURISPRUDENCE
OF THE TJMS DURING THE PERIOD 2015-2022**

**Maria Eduarda Alves de Brito
Andressa Tiemi Higashi Takeuchi
Livia Gaigher Bosio Campello**

Resumo

Este trabalho de investigação é sobre as ações populares ambientais no estado do MS. A questão que se coloca refere-se à efetividade dessas ações para promover a participação pública na proteção ambiental. Nesse sentido, pretende-se explicar como as ações populares exercem seu papel efetivo como ferramenta constitucional de defesa ao equilíbrio ecológico, a fim de demonstrar algo relevante para a sociedade e a comunidade jurídica científica da garantia ao acesso à justiça e cidadania em matéria ambiental, por intermédio da garantia constitucional das ações populares. O método é o indutivo e ocorre por meio da análise de casos jurisprudenciais particulares.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Cidadania, Direitos humanos, Equilíbrio ecológico

Abstract/Resumen/Résumé

This investigation research is about environmental popular actions in the state of MS. The question that arises concerns the effectiveness of these actions in promoting public participation in environmental protection. In this sense, the aim is to explain how popular actions play their effective role as a constitutional tool for defending ecological balance, in order to demonstrate something relevant to society and the scientific legal community in guaranteeing access to justice and citizenship in environmental matters, through the constitutional guarantee of popular actions. The method is inductive and occurs through the analysis of particular jurisprudential cases.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Environmental balance, Human rights, Justice access

INTRODUÇÃO

O cenário de crise ambiental que assola a sociedade atual é inegável e de conhecimento mútuo, nesse contexto cada vez mais a preocupação com o meio ambiente e suas derivantes faz-se presente nas pautas políticas e econômicas nacionais e internacionais. Dessa forma, evidencia-se como a participação popular na tomada de decisões e na defesa ao equilíbrio ecológico se faz medida urgente e necessária.

Com efeito, a ação popular constitui-se como uma ferramenta processual constitucional com o propósito de permitir a defesa do bem comum do cidadão para casos em 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.

Por caracterizar-se como uma forma democrática de movimentação do judiciário por impulso e demanda popular visando atuar em casos que afetam diretamente a ordem social e que, portanto, comportam a participação pública como um pilar essencial, as ações populares merecem atenção e engrandecimento popular, para se concretizarem como ferramenta democrática de acesso à justiça e defesa ambiental.

No entanto, como impulso para este trabalho, questionou-se acerca da efetividade conferida às ações populares nos últimos anos como remédio constitucional, por intermédio da análise jurisprudencial do TJMS. Objetivou-se analisar detalhadamente se a participação pública nas demandas ambientais estava sendo promovida e garantida por meio das APs.

Por meio do método indutivo, o presente trabalho objetiva trazer à tona, com foco nas decisões do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS) por meio de um recorte dos últimos 5 anos (2018 a 2022), as discussões que envolvem ações populares ambientais no estado e dessa forma analisar, com base nas jurisprudências levantadas, a efetividade das APs ambientais como ferramenta constitucional de proteção e preservação do meio ambiente e participação pública no estado do Mato Grosso do Sul.

Com base nessa análise prática dos casos espera-se contribuir para a exposição da realidade acerca da utilização das ações populares ambientais no estado, evidenciando ao longo do trabalho a importância da participação pública na tutela do meio ambiente, seguindo para traçar um comparativo sobre a questão histórico-cultural acerca desse remédio constitucional e, assim, apresentar uma análise crítica acerca das jurisprudências analisadas do TJMS.

Nesse contexto, espera-se promover, a partir dos dados coletados e analisados, a exposição da realidade do acesso à justiça e cidadania para proteção do bem difuso ambiental

conferido pelos órgãos judiciais do estado do Mato Grosso do Sul, por intermédio da ação popular.

1. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

A preocupação com o equilíbrio ecológico compõe natureza de interesse público primário, por representar valia pertencente ao povo e a qual o Estado se encarrega de promover e efetivar. Dessa forma, entende-se que os problemas ambientais são crises de interesse público, ou seja, consistem no produto das necessidades da sociedade (RODRIGUES, 2023). Consoante a Celso Antônio Bandeira, consiste em um interesse pessoal, mas que se dá em decorrência da participação dos indivíduos em uma coletividade ampla.

Nesse ínterim, evidencia-se que a participação pública nas demandas ambientais constituem natureza difusa do poder-dever incubido ao cidadão portador de direitos e deveres individuais e coletivos, conforme previsto na Constituição Federal. Logo, sendo todo o poder emanado do povo, a democracia participativa brasileira permite que haja a intervenção direta dos cidadãos no âmbito das decisões políticas dos poderes republicanos (RODRIGUES, 2023).

Nesse contexto, tal intervenção social nas questões ambientais políticas é de suma importância e relevância, pois representa de forma prática a proteção ao meio ambiente e ao equilíbrio ecológico o qual a legislação constitucional busca garantir por meio dos seus artigos.

O ideário de participação popular ambiental surgiu a priori na Declaração de Estocolmo em 1972, durante um cenário emergente de integração desse direito participativo ao campo do direito internacional do meio ambiente, nesse sentido, no item 7 do preâmbulo da declaração consta que:

[...] será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. [...]. As administrações locais nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente.

Com base nesse cenário, é possível aferir que Estocolmo foi o pontapé inicial para uma onda de valorização da participação pública, que passou a ser discutida e impulsionada por normativas internacionais durante a década de 1980. A politização do movimento

ecológico por meio da maior reivindicação de instrumentos passíveis de promover e assegurar a participação pública se fez presente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

No âmbito nacional, no ano de 1992, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, adotou-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual estabeleceu em seu Princípio 10 que a participação pública constitui-se como a melhor maneira para tratar das questões ambientais e forma um direito que o popular possui de participar das tomadas de decisões de matéria ambiental (KNOX, 2017).

O referido Princípio 10 consagra-se em três pilares de conteúdos normativos interligados e interdependentes, os quais compõem um padrão de referência às políticas atribuídas aos direitos humanos por meio da Convenção de Aarhus, aprovada pelos Governos da Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (UNECE), em 1998:

(1) o acesso à informação ambiental, sendo elencado como pré-requisito para a participação qualificada e efetiva do cidadão, pois sem o conhecimento da situação ecológica deficitária da sociedade não há como saber quais recursos ambientais necessitam de proteção mais incisiva;

(2) a participação pública na tomada de decisões, sendo irrenunciável a necessidade da atuação pública junto aos órgãos administradores quanto a análise das deliberações propostas, e por fim,

o (3) acesso à justiça em matéria ambiental, nesse elemento-chave identifica-se que, a fim de promover a participação pública com afinco, devem haver vias de acesso efetivo aos mecanismos administrativos, para além, unicamente, o espectro judicial.

Nesse ínterim, destaca-se que a participação pública, com base no referido acordo regional, ocorre mediante a contribuição de pessoas naturais, jurídicas ou coletivas, no processo de tomada de decisões em assuntos ambientais, por intermédio de participação institucionalizadas ou estabelecidas conforme legislação ou práticas nacionais (CAMPELLO, NOCERA, 2018)

Posteriormente, na ocasião da Rio+20, encontro em que foram renovados os compromissos com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável, a participação ativa dos interessados foi novamente abordada como essencial e o Princípio 10 foi colocado como centro da Agenda 2030. Nesse contexto, o acesso à informação, a participação na tomada de decisões e o acesso à justiça em matéria ambiental foram mais uma vez consagrados como irrenunciáveis na

proteção popular ao equilíbrio ambiental presente e, principalmente, futuro. (NOCERA, 2018)

Na seara da participação pública, destaca Élide Séguin, que tal princípio atua com o objetivo de impedir que se permeie um “exército de silenciosos”, principalmente devido ao poder-dever do cidadão em participar de forma ativa e contínua nas decisões de matéria ambiental para a construção de um ecossistema sustentável.

No contexto da participação popular, evidencia-se que, por meio desta, a incorporação de valores sociais na discussão de demandas ambientais possibilita o alcance de resultados positivos e de qualidade entre os envolvidos, permitindo que as decisões tomadas nesse cenário de coletividade sejam mais satisfatórias e eficazes com a realidade dos indivíduos que estão vivenciando o problema discutido de perto (BEIERLE, 2002).

Conclui-se portanto que, a melhor maneira de tratar as questões ambientais se dá por meio da participação dos cidadãos preocupados, tendo em vista que cada pessoa possui inerentemente o direito de participar no processo de tomada de decisões coletivas ambientais, dessa forma com base nos valores sociais e no amparo legal, o desenvolvimento sustentável poderá ser atingido por meio deste envolvimento social e com o devido relevo às interações que se devem estabelecer entre a sociedade e as autoridades estatais.

2. AÇÃO POPULAR AMBIENTAL COMO MARCO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

2.1. Breve histórico do instrumento

No contexto atual, a ação popular foi inicialmente incorporada na sociedade brasileira no período pós-independência, vigente na primeira Constituição brasileira, outorgada por Dom Pedro I, em 1824. Nessa situação, a ação popular estava prevista como uma ferramenta para a fiscalização do trabalho de funcionários do Poder Judiciário no exercício de suas funções, por intermédio de uma constituinte que objetivava reprimir a prevaricação e abuso de poder (FERREIRA, 1972). Sua previsão legal dispunha que:

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.

No entanto, mesmo com uma aparição inicial em 1824, na segunda Constituição do Brasil, no ano de 1891, por meio da primeira constituinte do governo republicano, as ações populares não prosperaram, em parte pelo descontentamento do principal redator desse documento para com o instituto. Clóvis Beviláqua, defendia que não havia a necessidade dessa ferramenta jurídica diante de um Ministério Público presente e assíduo.

Com a promulgação da Carta política de 1934, durante a Era Vargas, as ações populares retornaram ao texto da carta magna como um remédio constitucional dedicado restritamente à tutela do patrimônio dominial do Estado, no entanto permanecia sem lei específica que a regulamentasse.

Nesse sentido, a Constituição de 10 de novembro de 1937, não reproduziu a ideia das APs, período em que foi novamente afastada da comunidade brasileira. Conforme Paulo Barbosa de Campos, ao tratar sobre a supressão que as ações populares sofreram em seu *Ensaio sobre a Ação Popular*, escreveu:

De acôrdo com a melhor doutrina, as ações populares não se podem entender existentes sem lei que as autorize e senão para os casos que a mesma lei predetermine [...], abolida estaria, ainda assim, a ação popular *constitucional*, por falta de lei expressa que lhe desse vida

Ainda nessa linha de negação acerca da importância e necessidade das ações populares durante a vigência da Constituição de 1937, que demonstra incompatibilidade absoluta para com esse instituto democrático, o ex-ministro Castro Nunes, na obra *Teoria e Prática do Poder Judiciário* reconheceu, “Nosso direito constituído não admite as chamadas *ações populares*, que o direito romano conheceu - *De popularibus actiones*, destinadas à conservação e defesa da coisa pública e intentada por qualquer do povo” (NUNES, 1943, p.574)

Com suporte nessa opinião, as ações populares continuaram às sombras até sua regulamentação por intermédio da lei nº 4.717, apenas no ano de 1965, sendo a legislação responsável por garantir o regimento legal acerca da sua funcionalidade e alcance até os dias atuais, com amparo da previsão constitucional por advento do art. 5º, LXXIII.

Somado à isso, em se tratando de marcos democrático-participativos, o Acordo de Escazú, tratado internacional firmado entre a América Latina e o Caribe, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), constitui compromisso firmado por esses países a fim de possibilitar a promoção de esforço coletivo para uma governança ambiental transparente, inclusiva e capaz de prevenir e combater crimes

ambientais e as práticas de corrupção associadas, tratando acerca da importância da participação democrática nas demandas sustentáveis.

Escazú objetiva proporcionar a oportunidade para a transparência, participação social e a democracia ambiental em prol do equilíbrio ecológico nos países envolvidos. Tal medida se firma sobre quatro pilares, a (1) participação social aberta e inclusiva, a (2) informação ambiental transparente, (3) a promoção do acesso à justiça, incluindo a reparação de danos e alternativas para solucionar as crises e situações de vulnerabilidade e a (4) proteção aos denunciadores, a fim de promover um ambiente seguro para o ativismo ambiental.

Nesse contexto, percebe-se nesse tratado o incentivo à participação pública como um ponto crucial na defesa ambiental, característica que relaciona Escazú com o instituto constitucional brasileiro das ações populares. Contudo, embora tenha sido idealizado e firmado no ano de 2012, o Brasil assinou o acordo somente em setembro de 2018.

No entanto, ainda não foi promovida a ratificação do mesmo, evidenciando que, embora a questão ecológica esteja na mira no país, ainda não constitui ponto principal de preocupação e relevância, esbarrando em aspectos metódicos e burocráticos da lei e da organização brasileira.

2.2. Ação popular no Brasil e seus aspectos formais (CF/88 e LAP)

Assim como analisado o teor histórico nacional vigente no período de surgimento e regulamentação das ações populares e as barreiras procedimentais existentes, evidencia-se a influência que as raízes ditatoriais tiveram no processo de limitação da efetividade da ação popular como uma forma de garantia ao acesso à justiça e à cidadania, se arrastando até o cenário social atual.

A realidade social vigente durante o ano de 1965, no qual foi sancionada a lei de ação popular, não constitui o cenário político ideal para que ações populares fossem colocadas em prática. O Brasil encontrava-se sob o controle das forças militares governadas por Castelo Branco, o presidente à época, ainda no segundo dos 21 anos em que o governo da ditadura militar estaria vigente.

A censura e a perseguição aos opositores do governo já eram uma realidade, a qual se agravaria em questão de poucos anos. A partir de 1968, com o AI-5, o ato institucional mais rigoroso entre os 17 grandes decretos sancionados, que conferia ao presidente poderes de fechar o Congresso, o Senado e a Câmara, além de levar a censura a um nível de extremo

rigor e punibilidade, instaurando-se um cenário político-social totalmente inapropriado para qualquer manifestação cidadã acerca de atos considerados lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural, como era assegurado em lei já vigente à época.

Nesse sentido, a realidade para a propositura de uma ação popular era inviável, tanto pelo motivo de que não haveria nessa AP o impulso administrativo necessário para transpor aos órgãos competentes, quanto pela possibilidade quase certa de acarretar em uma perseguição ao proponente da mesma, tendo em vista sua natureza de controle da legalidade e moralidade administrativa na gestão do patrimônio público questionando os atos lesivos identificados pelo autor.

O instrumento de exercício democrático apresentado com a teoria de propiciar uma ferramenta jurídica com poderes de garantir a atuação direta do cidadão sobre as mais variadas questões públicas, possibilitando acesso à justiça e voz ao povo brasileiro se restringiu a uma medida impossível e sem lógica de ser colocada em prática já no seu surgimento. Embora regulamentada, não havia no país espaço seguro e propício para ser utilizada, tendo sua relevância suprimida na subsequência de sua criação.

Ademais, além do seu surgimento como instrumento de democracia em um cenário totalmente deficitário para sua atuação, evidencia-se a atual e recorrente discussão acerca da exigência imposta para a qualificação do polo ativo. O §3º do artigo 1º da Lei no 4.717/1965, aborda como sujeito legitimado para a proposição de uma ação popular o indivíduo nacional que esteja no exercício dos seus direitos políticos, ou seja, o indivíduo que está de acordo com o que é pressuposto para o exercício da cidadania.

Conforme preceituado pelo STF, existem “três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii*, o *ius honorum* e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta”. Nesse ínterim, o direito de votar e de ser votado são pressupostos básicos para o exercício da cidadania e por conseguinte para a propositura de uma ação popular válida.

Ainda nesse sentido, entende-se que a cidadania se constitui como atributo político, logo é possível declarar que, exigir do indivíduo em questão que sua situação político-eleitoral esteja regular para que assim possa gozar dos benefícios e da instrumentalidade da ação popular em prol do coletivo no qual se encontra, constitui medida de caráter legítimo (DINAMARCO, 2001).

No entanto, indo de encontro com a configuração desta lei infraconstitucional, a Constituição Federal não caracteriza dessa forma em seu artigo 225¹, quem seria o sujeito apto a ser considerado um cidadão. Vislumbra-se pela norma constitucional que “todos” corresponde a uma coletividade geral, atual e futura, sem restringir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aos indivíduos votantes.

Contudo, entende-se que o alargamento da legitimidade passiva seja um tópico de discussão atual, tendo em vista que o plano constitucional aborda todos os indivíduos brasileiros, natos e naturalizados, como detentores do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Nesse sentido, parece contraditório que a legitimidade ativa das ações populares, ferramenta constitucional que busca a aproximação do povo brasileiro da causa judiciária na busca de equidade e inclusão, seja restrita aos detentores de situação eleitoral regular, tendo em vista que isso causa a exclusão de parcela minoritária e preterida da população.

Nesse contexto, é corrente a ressalva do professor Celso Antônio Pacheco Fiorillo, ao defender que, em se tratando de tutela ambiental, não poderíamos restringir a legitimidade da propositura da AP somente aos cidadãos brasileiros, haja vista se tratar de direito difuso que abrange toda a humanidade.

No entanto, apesar da discussão acerca da constitucionalidade desse pressuposto, tendo em vista que constitucionalmente, elenca-se **qualquer** indivíduo brasileiro como apto para exercer direitos de cidadão, a decisão da necessidade política é juramentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Súmula 365², ao tratar acerca da possibilidade de pessoas jurídicas proporem ações populares. A regularidade político-eleitoral é expressa como pressuposto para o exercício da cidadania em si, logo, qualquer indivíduo brasileiro, desde que possuidor de direitos e deveres civis e políticos regularizados, será apto a utilizar dessa ferramenta jurídica em prol dos interesses coletivos.

Ademais, a implementação da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) objetivou regulamentar essa ferramenta jurídica de acesso à justiça do cidadão, propiciando sua utilização para operar acerca dos “atos lesivos cometidos contra o patrimônio público ou de

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

² “O exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o ius suffragii (i.e., direito de votar), o jus honorum (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (...). Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas. Nesse particular, esta Suprema Corte sumulou entendimento segundo o qual as "pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular por essas não ostentarem o status de cidadãs.”

entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.” (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65).

Sua teoria garante a todos os cidadãos brasileiros o aporte necessário para acionar a máquina jurídica e atuar de forma direta como fiscais dos bens coletivos. 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)

Nesse sentido explicitado pela Constituição Federal e pela Lei das Ações Populares, evidencia-se como “a ação popular é a via processual hábil para a obtenção de qualquer tipo de provimento jurisdicional que possa, de forma efetiva, dar proteção a esses direitos difusos, como a tutela inibitória e a tutela condenatória de reparação de danos” (SARLET, MARINONI, 894-895), principalmente com sua atuação no âmbito ambiental.

2.3. Ação Popular Ambiental

A ação constitucional popular objetiva tutelar os bens pertencentes não a uma pessoa jurídica de direito público específica, mas a toda a coletividade (AMORIM, NEVES, 2021). Neste sentido, Paulo de Bessa Antunes ensina que o Direito Ambiental constitui um dos direitos humanos fundamentais, e um dos argumentos para sustentar esse raciocínio seria a previsão da ação popular como forma de proteção ao meio ambiente:

Como é elementar, o artigo 5º da Constituição Federal cuida dos direitos e garantias fundamentais. Ora, se é uma garantia fundamental do cidadão a existência de uma ação constitucional com a finalidade de defesa do meio ambiente, tal fato decorre em razão de que o direito ao desfrute das condições saudáveis do meio ambiente é, efetivamente, um direito fundamental do ser humano.

Com a consciência da praxe de um país democrático, tem-se a ideia do direito à participação ativa do cidadão como uma base para a existência da democracia adotada e defendida. Consoante com Maffini, “a participação popular implica a obrigatoriedade de se oportunizar, tanto quanto seja possível, a participação dos integrantes da coletividade na construção das decisões exaradas pela Administração Pública”.

No cenário ambiental brasileiro as ações populares são as ferramentas que possibilitam a garantia da proteção desse bem difuso comum por meio da movimentação da via judiciária constitucional por impulso e iniciativa do próprio cidadão.

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)

Como assegurado constitucionalmente, o direito de defesa ao meio ambiente atinge à todos o brasileiros e pode se dar por qualquer via judicial considerada adequada, nesse quesito entende-se a ação popular como o atalho pelo qual o cidadão pode alcançar, por meio de um provimento judicial, a invalidação de atos ou contratos administrativos que se apresentem ilegais, que lesionem ou possam lesionar ao meio ambiente, devido sua simplicidade teórica.

Dessa forma, destaca-se a importância do princípio da prevenção para o direito ambiental "[...] não é preciso que se tenha prova científica absoluta de que ocorrerá dano ambiental, bastando o risco de que o dano seja irreversível para que não se deixem para depois as medidas efetivas de proteção ao ambiente" (MACHADO, 2001, p. 574).

Como forma inicial de propositura de uma ação popular ambiental é possível identificar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como estímulo inicial para a movimentação da máquina jurídica. Tal estudo, em conjunto com o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), consistem em instrumentos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana (artigos 2º, caput, c.c. artigo 9º, IV da lei 6.938/81). São regulados por resoluções do CONAMA, em especial, as Resoluções nº 001/86³ e 237/97, figurando como parte essencial do procedimento de licenciamento ambiental nelas regulamentado.

Nesse ínterim, destaca-se a relevância desse estudo de impactos juntamente com seu teor público para que a população em geral tenha acesso ao mesmo, promovendo a oportunidade de questionamento acerca da atividade licenciada e seus impactos listados ou não ao meio ambiente. Percebe-se nesse aspecto a importância da atuação popular em

³Resolução nº 001/86, art 11, § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

conjunto com os órgãos fiscais para a defesa do direito ambiental, consoante com um dos princípios norteadores do Direito Ambiental, Romeu Thomé elenca que "o princípio da prevenção é o maior alicerce, por exemplo, do Estudo de Impacto Ambiental – EIA". Ademais, faz-se relevante mencionar o art. 225, § 1º, IV, CF⁴, que trouxe expressamente o estudo de impacto ambiental como um dos principais instrumentos de proteção do meio ambiente.

Tratando-se acerca da configuração das ações populares ambientais, é imprescindível a presença do binômio “ilegalidade e lesividade” do ato impugnado, a falta do estudo que constitui procedimento essencial para o licenciamento ambiental e o risco de um possível dano irreversível ou de difícil reparação ao meio ambiente, respectivamente, determinam-se com base nessa adição de fatores, preponderantes, ou seja, diante da ausência de um, não há o amparo legal suficiente para o recebimento da ação popular. Ademais, de acordo com Celso Antônio Pacheco Fiorillo, “o EIA/RIMA constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente. A sua essência é preventiva e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental.”

Quanto ao tema, parcela da doutrina lamenta a exigência da ilegalidade do ato impugnado como exigência para a propositura da ação constitucional que tutela sobre ato lesivo ao meio ambiente, afirmando que, nesses casos, a responsabilidade do ofensor é objetiva, sendo dispensável a comprovação de culpa no ato ou omissão (RODRIGUES, 2006).

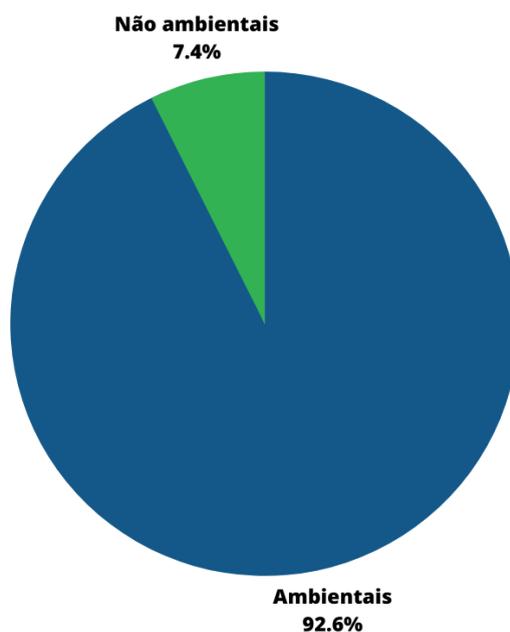
3. AÇÕES POPULARES NA JURISPRUDÊNCIA DO TJMS NO PERÍODO DE 2015-2022

3.1. Resultados

O presente trabalho foi desenvolvido, por intermédio de análise jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJMS), utilizando-se da área de consulta e realizando a pesquisa por ementas com os filtros de “ação popular” e “meio ambiente”, no recorte temporal de 2015 a 2022, para obter o resultado de APs propostas no estado em matéria ambiental e assim promover um estudo sobre a efetividade desse instituto constitucional como ferramenta de acesso à justiça e participação pública.

⁴ IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

Gráfico 1 - Ações Populares no TJMS



Fonte: Autoras (2023)

Conforme ilustrado, no recorte temporal de oito anos analisados, foram identificadas um total de 68 ações populares interpostas no TJMS, no entanto, desse total apenas 5 apresentaram reivindicações em matéria ambiental, sendo que destas, 4 foram consideradas ineptas e extintas sem a resolução de mérito.

Nesse sentido, vale ressaltar que devido ao âmbito da competência do Tribunal de Justiça do MS, as jurisprudências analisadas são compostas de decisões de órgãos colegiados, logo, as ações populares identificadas durante essa pesquisa compõe segundo grau de jurisdição, sendo os acórdãos analisados decisões de provimento ou improvimento de recursos de decisões de primeiro grau acerca das referentes APs.

Em suma, por meio dessa pesquisa de jurisprudências foi possível aferir a baixa quantidade das referidas ações abordadas ao longo deste trabalho. As APs ambientais, além de comporem baixa quantidade em comparação com as demais APs propostas, constantemente se resolviam sem a resolução do problema denunciado por conterem pedidos imediatos constantes em obrigações de fazer ou não fazer, não se atendo, unicamente, ao pedido de anulação ao dano de que se tratava, como permite e ampara a Constituição Federal para as ações populares.

3.2. Análise crítica dos dados

Com base no exposto ao longo deste trabalho, em se tratando de ferramenta constitucional de amplo e facilitado alcance, é possível perceber com base nos dados levantados, que em tese o poder que a ação popular confere ao cidadão brasileiro para poder tutelar em benefício do meio ambiente contra atos da Administração Pública é grande e, teoricamente, efetivo. No entanto, perante esse caráter unicamente derogatório das ações populares, é possível analisar que embora represente uma ferramenta constitucional de peso, ainda não possibilita que a atuação popular seja mais incisiva.

Mesmo em matéria ambiental a ação popular mantém a sua característica fundamental de instrumento processual destinado a provocar o controle jurisdicional de atos do Poder Público. Por via de consequência, não se presta ela à prevenção, à correção ou à reparação de lesões decorrentes de atividades ou omissões atribuídas exclusivamente aos particulares, ou à prevenção e à reparação de danos que não se vinculam à prévia invalidação de atos administrativos. (MIRRA, 2010. p. 216-217)

Assim sendo, por meio da análise dos casos práticos do estado de Mato Grosso do Sul, durante o recorte de anos proposto, percebe-se que, essa hipótese de atuação acessível do indivíduo em prol dos direitos difusos ambientais não apresenta na prática a eficácia e incidência que sua teoria legal demonstra.

A recorrência das ações populares ambientais ajuizadas no TJMS, são ínfimas e esbarram, constantemente, em empecilhos de caráter processual que promovem a inépcia das ações ajuizadas. A alegação de inadequação da via eleita para a discussão dos fatos das APs analisadas, seguidas da extinção sem resolução do mérito da inicial, foram repertório recorrente das ações populares ambientais no estado do Mato Grosso do Sul.

Ademais, nesse sentido processual, a análise jurídica das APs, constantemente esbarravam no argumento processual de que as iniciais contemplavam pedidos imediatos, consistentes em obrigações de fazer e não fazer, o que não é admissível processualmente em sede de ação popular. Ressaltou-se que o uso de tal instituto constitucional com o propósito de compelir o poder público a obrigação de fazer certamente refoge à sua finalidade, a qual nada mais se restringe a questionar a validade de atos que o indivíduo entenda ser lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Ainda nesse sentido, foi possível perceber que a questão cultural brasileira atua conjuntamente como um empecilho para a prosperidade das ações populares no Mato Grosso do Sul. A problemática ambiental atualmente é analisada com maior atenção no estado, mas ainda não se tem iniciativa suficiente por parte da população para se organizar e participar

conjuntamente por meio desse remédio constitucional disponibilizado, para atuar em prol das crises ambientais detectadas. Dessa forma, foi possível perceber a insigne importância da participação pública na promoção e manutenção do desenvolvimento ecológico equilibrado por meio das ações populares ambientais.

CONCLUSÃO

Conforme discorrido ao longo do trabalho, as ações populares identificam-se como remédio jurídico previsto na Constituição e regularizada por lei própria, cuja legitimidade ativa abarca a todos os cidadãos politicamente regularizados e que tenham interesse em atuar nas demandas e decisões socioambientais de forma direta, objetivando proteger o bem difuso coletivo e garantir a participação pública no acesso à justiça e promoção da cidadania.

Conforme exposto, com base no quadro de ações populares de teor ambiental propostas no estado de Mato Grosso do Sul pelo TJMS, foi identificada uma situação de escassez na propositura de ações populares com o enfoque de anular atos lesivos ao meio ambiente sul-mato-grossense e garantir a devida fiscalização e proteção do bem jurídico difuso nessa localidade.

Ademais, as poucas ações que foram protocoladas para tal fim esbarraram em empecilhos de ordem processual, consistentes na alegação de que a inicial contempla pedido imediato consistente em obrigação de fazer, o que é inadmissível em sede de ação popular, além da ausência na inicial, conforme análise dos juízes, da menção ao ato lesivo e ilegal ao patrimônio público que originou referida ação, levando a considerar a ação como inépta, sendo julgada extinta sem a resolução do mérito.

Dessa forma, evidencia-se que o acesso à justiça e a promoção da cidadania por intermédio das ações populares ambientais no estado do MS esbarra, constantemente, em questões processuais quanto aos pedidos contidos nas iniciais, conforme regulamentado por lei própria. Nesse sentido, destaca-se uma dificuldade na possibilidade constitucional de atuação do cidadão em benefício do bem coletivo ambiental diretamente por meio da ação popular.

Somado a esse empecilho quanto à forma de estruturação das APs, a questão cultural que paira sobre o país como um todo influencia negativamente na efetividade das ações populares. Nesse contexto, evidencia-se que a participação popular, ato inerente para a propositura de uma ação popular, demanda atuação solidária entre os partícipes, aqueles que estão diante do dano ambiental, assim como a concatenação de valores sociais em benefício

do bem coletivo ambiental, no entanto esse ideário de coletividade parece não encontrar raízes firmes e sólidas para se firmar na sociedade brasileira.

Nesse sentido, é possível depreender que mesmo que a mentalidade pública acerca das crises e dos danos ambientais presentes na sociedade esteja amadurecendo e galgando espaço de relevância cada vez mais influente nas políticas sociais, a participação pública em questões de direito socioambiental ainda precisa se desenvolver de forma mais efetiva no estado, tendo em vista que a utilização das ações populares não constou-se recorrente e assídua forma de protocolar pelo bem-estar e equilíbrio ecológico.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Daniel; NEVES Assumpção. *Manual de Processo Coletivo: volume único*. Imprenta: Salvador, JusPODIVM, 2021

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei no 4717, de 29 de junho de 1965. *Regula a ação popular*. Brasília, [s.n.], 1965.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; NOCERA, Renata Pereira. *Direitos humanos e meio ambiente: os direitos de participação nos acordos ambientais regionais*. *Revista de Direito Ambiental* [recurso eletrônico]. São Paulo, n.92, out./dez. 2018. Disponível em: DSpace ALMG: Direitos humanos e meio ambiente : os direitos de participação nos acordos ambientais regionais. Acesso em: 13 set. 2023

CAMPELLO, Livia G. B.; SOUZA, Maria C. A.; SANTIAGO, Mariana R.: *Meio Ambiente e Desenvolvimento: Os 25 anos da Declaração do Rio-92*. 1.ed. - São Paulo: IDG, 2018. ISBN: 978-85-85331-00-9.

FIORILLO, Celso A. P. *Direito Processual Ambiental Brasileiro*, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2013. 301 p. ISBN 978-85-203-4857-4.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito) - USP, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738.pdf> . Acesso em: 22 ago. 2023

REISEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *As ações constitucionais no ordenamento jurídico brasileiro*. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, v. 4, n. 14, p. 111-132, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/6232>. Acesso em: 20 ago. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental*. 10. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. 1 recurso online. ISBN 9786553624894. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624894>. Acesso em: 29 ago. 2023

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Ambiental*. 8. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva Jur, 2020

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