

OS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS E CONSTITUCIONAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

THE PROCEDURAL AND CONSTITUTIONAL INSTRUMENTS OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL IN PROTECTION OF THE ECOLOGICALLY BALANCED ENVIRONMENT

Tiago Resende BOTELHO¹

Resumo: O presente artigo é fruto dos seminários gerais do Doutorado em Direito Público da Universidade de Coimbra no outono do ano de 2013. O objeto estudado versa a respeito dos instrumentos processuais e constitucionais existentes na República Federativa do Brasil que tutelam o meio ambiente, demonstrando como os mesmos se instrumentalizam na busca do equilíbrio desse bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Portanto, a pesquisa transita em esferas de Direito Constitucional e Processual, haja vista que os instrumentos pesquisados – ação civil pública; mandado de segurança; mandado de injunção e ação popular – encontram alicerçados juridicamente em ambos os Direitos. As linhas “verdes” aqui grafadas buscaram apresentar os remédios constitucionais e processuais capazes de tutelar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, munindo Estado e sociedade de garantias jurídicas em defesa e preservação de tal bem para as presentes e futuras gerações. A metodologia do estudo foi desenvolvida utilizando o método hermenêutico, por atender os objetivos propostos e vale-se da pesquisa bibliográfica como fonte para a construção argumentativa do conhecimento científico.

Palavras-chave: Ação civil Pública; Ação Popular; instrumentos processuais e constitucionais ambientais;

¹ *Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra (2013-16); Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal do Mato Grosso (2011); especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Federal da Grande Dourados (2009); pós-graduando em Políticas Públicas de Raça e Gênero pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (2014); Licenciado em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (2007); Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2007). Exercendo os cargos de Analista Judiciário da Escola Judicial do Estado de Mato Grosso do Sul; professor temporário dos cursos de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e das Faculdades Integradas de Nova Andradina. e-mail: trbotelho@bolmail.com*

mandado de injunção; mandado de segurança; República Federativa do Brasil.

Abstract: *This article is the result of general seminars in PhD of Public Law in the University of Coimbra in autumn of 2013. The case studied shows the existing procedural and constitutional instruments in the Federative Republic of Brazil that protects the environment, demonstrating how they instrumentalize the search of the balance of this asset of common use and essential to a healthy quality of life. Therefore, the research moves into spheres of Procedural and Constitutional Law, as the instruments surveyed - public civil action, injunction, writ of injunction and class action - are legally grounded in both Rights. The "green" lines spelled in here sought to present the constitutional and procedural remedies capable to protect everyone's right to an ecologically balanced environment, fulfilling the State and society with guarantees of defense and preservation of such assets for present and future generations. The study methodology was developed using the hermeneutical method for meeting the proposed objectives and the research in the literature as a source for the argumentative construction of scientific knowledge.*

Keywords: *Public civil action; Popular Action; procedural and constitutional environmental instruments; injunctive writ, injunction, Federative Republic of Brazil.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Ação civil pública ambiental. 3. Mandado de segurança individual e coletivo ambiental. 4. Ação popular ambiental. 5. Mandado de injunção ambiental. 6. Conclusões. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O ser humano, em sua trajetória histórica com o meio ambiente natural, vem estabelecendo uma relação antidemocrática com a natureza. Por conseguinte, outorga-se o direito de apropriar-se e dispor dos bens ambientais, da melhor forma que lhe apetece. Assim, cristalizou a tese de que, por serem vastos os recursos naturais do planeta, seriam também ilimitados e renováveis. Consequentemente, desnecessário seria despendar maiores atenções às questões ambientais.

Durante séculos, a humanidade atribui aos recursos ambientais valores meramente econômicos, chegando ao extremo de, em alguns momentos, colocar o próprio equilíbrio do ecossistema em desequilíbrio. Com práticas econômicas predatórias, o homem violou sua relação com a Terra a ponto de comprometer a

harmonia com o mundo natural, exemplo são as duas grandes guerras que assolaram o mundo.

Mais especificamente, na década de sessenta, a humanidade se depara com verdadeira crise ambiental global. Os muitos e expressivos acidentes ecológicos, o avanço da poluição transfronteiriça, o aumento do desmatamento e a escassez de normas nacionais e internacionais que regulamentassem o trato do homem para com o equilíbrio do meio ambiente, imprimiram, na opinião pública internacional, a sensação de que o caos ecológico estava muito próximo e que, se uma nova forma de se relacionar com o meio ambiente não entrasse em vigor, muito rapidamente o Planeta sucumbiria a um ciclo de extinção da vida.

Buscando substituir essa realidade nociva que vinha provocando de forma intensa o desequilíbrio do meio ambiente, dá-se início à construção de um arcabouço protetivo em esfera internacional do bem ambiental. Isso se inicia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e se estende na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972), na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, (2002), e, mais recentemente, a Rio+20 (2012).

Nesse processo construtivo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ganhou roupagem de direito fundamental ingressando em Constituições Federais de inúmeros Países, e os recursos ambientais passam a ser lidos como bens difusos, de uso comum do povo, e essenciais à sadia qualidade de vida. Passando, o direito ao meio ambiente, a fazer parte do rol dos direitos intitulados transindividuais, com embasamento constitucional e processual e envolvimento de princípios e regras que buscam promover a promoção e proteção desse bem tão essencial à sadia qualidade de vida.

Seguindo a tendência mundial, a República Federativa do Brasil em sua Constituição Federal, no ano de 1988, herdeira do verde das boas novas, inclui o meio ambiente como um bem formalmente jurídico a ponto de ser alcunhada por alguns como “Constituição Verde”. A partir de então, o meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ser direito transindividual, recaindo, portanto, sobre o Poder Público e à coletividade a responsabilidade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em razão das periclitantes questões ecológicas na atual sociedade de risco e da urgência da efetivação do direito transindividual a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e futuras gerações, este trabalho tem por escopo apresentar os instrumentos constitucionais e processuais - ação civil pública, mandado de segurança, ação popular e o mandado de injunção – como remédios capazes de tutelar a efetivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Primeiramente, será analisada a Ação Civil Pública, instrumento recepcionado pela Constituição Federal, de 1988, no art.129, III, em que se prevê

a proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente. Sendo resguardada pela Lei 7.347/85, de 24.06.85.

Adentrando no estudo da ação popular, esta se encontra inserida no art. 5º, LXXII da Carta Magna, que concede ao cidadão o direito de ingressar juridicamente visando anular ato lesivo ao patrimônio, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural. Sua regulamentação encontra-se disponibilizada na Lei 4.717, de 29.06.65.

O mandado de segurança individual e coletivo enquadra-se no art.5º, LXX da Constituição Federal. E, recentemente, passou a ser disciplinado pela Lei 12.016, de 07.08.09.

Em última análise, será investigado o mandado de injunção ambiental, instrumento que possui roupagem de cláusula pétrea e está previsto no Art. 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei n. 8.038/90.

A essência do artigo está em percorrer constitucionalmente e processualmente os instrumentos aptos a serem ajuizados para pleitear a tutela do meio ambiente. Buscando, a todo o momento, demonstrar que a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança e a ação popular são instrumentos viáveis, disponíveis ao Estado e a sociedade para tutelarem o equilíbrio do meio ambiente.

2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

O instrumento processual da Ação Civil Pública da República Federativa do Brasil² encontra-se disposto no artigo 129, III, da Constituição Federal e na Lei n. 7.374/85³. Logo, possui natureza dúplice, de caráter constitucional, “[...] sob procedimento ordinário, dirigido à tutela de interesses difusos e coletivos, sem prejuízo de interesses individuais homogêneos, quando revestidos de suficiente

² 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

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

³ A lei da ação civil pública é de autoria mista e a mescla de dois projetos de lei diversos. O original, comandado por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Waldemar Mariz de Oliveira, tinha como objetivo criar lei de cunho processual para a defesa do meio ambiente, tendo por base a ação de responsabilidade, prevista no parágrafo primeiro do artigo 14, da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 9.638/81). O segundo projeto alcançou, primeiramente, o status de lei de autoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, graças a Nelson Nery Jr., Édis Milaré, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz. Aproveitaram-se as bases do primeiro projeto, mas ampliou-se a legitimidade ativa, o objeto, a competência do local do dano, o inquérito civil etc. Tudo isso para garantir a tutela processual dos conflitos de massa, com intenção de mitigar o sistema individualista e o tímido aparato da Ação Popular. Deu-se aprovação ao texto original (o primeiro), prevendo remédio para a defesa dos direitos dos consumidores e do meio ambiente. Em 1990, com o advento do Código de Defesa do Consumidor -CDC-, a Ação Civil Pública passou a ser utilizada na defesa de todos os direitos difusos e coletivos, como idealizado pelos autores do projeto inicialmente concebido. Acrescenta-se que a Ação Civil Pública teve o texto original inspirado no modelo do direito inglês denominado Bill of Peace, do século XVII, em que o direito de um elevado número de pessoas era representado por algumas pessoas selecionadas.

abrangência ou expressão social⁴.” É, também, de caráter processual, servindo a tutela de qualquer direito público, individual ou transindividual (não só o meio ambiente), buscando impor soluções para todo e qualquer tipo de crise jurídica, entre elas, a crise ambiental.

O objeto da ação civil pública é a defesa dos interesses coletivos *lato sensu* como, por exemplo, a proteção ao patrimônio público, ao meio ambiente e do consumidor. Oportunamente, a Constituição Federal, no artigo 129, III e 170, V, consagra a proteção das crianças e adolescentes.

A legitimidade ativa da ação civil pública vem expressamente delineada no artigo 5º, da Lei 7347/85, cumulado com o artigo 82, do Código de Defesa do Consumidor. Portanto, podem propor ação civil pública ambiental o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e empresas públicas, as fundações ou sociedade de economia mista, bem como a associação que esteja constituída há pelo menos um ano e que inclua à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Somando a este rol, o Código de Defesa do Consumidor traz como legitimados as entidades e os órgãos da administração pública, direta ou indireta, mesmo sem personalidade jurídica⁵.

No lado oposto, os legitimados passivos são aqueles que causaram, ou ameaçaram causar lesão ao interesse coletivo, especificamente, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sejam, ou não, pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado⁶.

Conforme o artigo 282, IV, do Código de Processo Civil, o pedido é o objeto da ação, o bem da vida pretendido pelo autor, além de ser certo e determinado precisa ser explícito na petição inicial. Vale lembrar que existem casos em que o pedido é genérico, não há como determinar, na petição inicial, de modo definitivo, as consequências do ato ilícito em esfera ambiental.

Dessa forma, o pedido formulado na ação civil pública ambiental corresponde ao cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, bem como à abstenção de realizar qualquer ato lesivo aos interesses transindividuais tutelados. Por exemplo, impedir a edificação em uma Área de Preservação Permanente – APP⁷.

⁴ LENZA, Pedro. *Ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 153.

⁵ O pedido formulado na ação civil pública não visa apenas à satisfação do interesse do autor (legitimado ativo), mas sim a todo o grupo lesado. Os legitimados ativos também zelam por interesses transindividuais de todo o grupo, classe ou categoria de pessoas, os quais não estariam legitimados a defender, a não ser se por expressa autorização legal.

⁶ THEODORO, Marcelo Antonio. *Ação popular e ação civil pública como instrumentos constitucionais de tutela processual do meio ambiente*. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguency (orgs.). *Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares*. – Cuiabá-MT: Carlini & Carniato: Cathedral Publicações, 2009. p. 268.

⁷ “II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;” (Brasil. lei n° 12.651, de 25 de maio de 2012).

O pedido também pode vir abarcado em sede de liminar ou antecipação de tutela. Relativamente à ação cautelar, ela é prevista no artigo 4º da lei da ação civil pública. O artigo 5º da mesma lei enumera os órgãos e pessoas jurídicas com legitimação ativa para sua propositura. Também é cabível a antecipação de tutela. O artigo 273 do Código de Processo Civil traz de forma genérica a antecipação de tutela, assim como o Código de Defesa do Consumidor traz em seu artigo 84, liminarmente ou após a justificação prévia, aquilo que se estende às ações civis públicas.

Tratando-se de pedidos genéricos⁸, a lei admite condenações genéricas. Dessa forma, em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados.

Ada Pellegrini Grinover⁹, admite que *a condenação versará sobre o ressarcimento dos danos causados e não dos prejuízos sofridos*. Significa dizer que, antes das liquidações e execuções individuais, o bem jurídico tutelado é indivisível, aplicando-se a toda a coletividade de maneira uniforme.

Portanto, a sentença na ação civil pública e nas ações coletivas, de modo geral, obedece à congruência ou correlação, o que equivale dizer que ela deve atender estritamente ao pedido do legitimado ou legitimados. Também a imutabilidade *erga omnes* ou *ultra partes* da sentença, conforme a lei da ação civil pública, artigo 16 e artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, deve se ater aos limites do pedido formulado.

Todavia, o que consta na doutrina são somente apontamentos sobre a improcedência por insuficiência de provas, notadamente em razão do disposto no artigo 16 da lei da ação civil pública e artigo 103, I e II, do Código de Defesa do Consumidor.

Nesse contexto, importa entender em quais situações existe a autoridade da coisa julgada, impedindo, ou não, a repropositura da mesma demanda coletiva, desta feita, valendo-se de nova prova. O resultado favorável à demanda resulta de um apanhado de fato e de direito e que, acoplados às provas, *levará à formação do convencimento do juiz no sentido de que a razão pertencia ao demandante ativo. Por outro lado, a improcedência ocorre quando o autor não consegue convencer o magistrado, seja por fatos ou provas, de que o mesmo está com a razão*¹⁰.

Importante se faz anteceder as considerações acerca da coisa julgada com apontamentos sobre a possibilidade de se recorrer da sentença que julgou a ação civil pública.

O artigo 19 da lei da ação civil pública não deixa nenhuma dúvida de que o Código de Processo Civil é aplicado de forma subsidiária a essa lei. A única previsão trazida pela lei da ação civil pública está contida no artigo 14 ao dizer que o magistrado

⁸ Art. 286 - O pedido deve ser certo ou determinado. É lícito, porém, formular pedido genérico: I - nas ações universais, se não puder o autor individualizar na petição os bens demandados; II - quando não for possível determinar, de modo definitivo, as consequências do ato ou do fato ilícito; III - quando a determinação do valor da condenação depender de ato que deva ser praticado pelo réu. (BRASIL. Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973.)

⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 9 ed., 2007, p. 903.

¹⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 57.

poderá conferir efeito suspensivo aos recursos a fim de se evitar danos irreparáveis à parte. *A adoção técnica processual prevista no art. 14 da LACP demonstra uma sensível preocupação com a efetividade das decisões, que, mesmo estando sujeitos à impugnação por recurso, poderão ser imediata e provisoriamente executadas*¹¹.

A lei da ação civil pública, no artigo 16, de forma idêntica ao artigo 18 da ação popular, anuncia que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se a ação for julgada improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Desta forma, em regra, a tutela dos direitos individuais homogêneos permanece intacta, utilizando-se a regra do Título III, do Código de Defesa do Consumidor, artigos 103 e 104. Quando se tratar de direitos difusos e coletivos, aplica-se o artigo 16, da lei da ação civil pública.

A coisa julgada para a tutela de direitos difusos e coletivos é dita *secundum eventum litis* ou seja, a coisa julgada segundo o resultado do processo, porque se opera apenas em face das circunstâncias da causa. Quando o legislador afirma que a mesma ação coletiva pode ser proposta com base em prova nova, há ruptura com o princípio (que é uma ficção necessária) de que a plenitude do contraditório é bastante para fazer surgir a cognição exauriente. Há, em outras palavras, expressa aceitação das hipóteses de que a participação do legitimado no processo pode não ser capaz de fazer surgir cognição exauriente, e de que essa deficiente participação não pode prejudicar a comunidade ou a coletividade.

É correto afirmar, portanto, que nas ações que tutelam direitos transindividuais pode haver sentença de improcedência com carga declaratória insuficiente para a produção de coisa julgada material.

Como ensina Heline Sivini Ferreira “Como a coisa julgada é uma qualidade que se agrega ao comando do julgado, a resposta judiciária deve alcançar não apenas o interesse de constitui o objeto da demanda, mas também todos os sujeitos relacionados a esse interesse¹²”.

Portanto, nas ações coletivas que tutelam direitos transindividuais, a sentença de improcedência de cognição exauriente e sua consequência, que é a formação de coisa julgada material, ocorrem, mais precisamente, *secundum eventum probationis*, ou seja, conforme o sucesso da prova.

Se, em função dessa característica da coisa julgada nas ações coletivas, o magistrado julgar a ação improcedente por insuficiência de provas (ainda que não exponha, manifestamente, essa causa como motivo de rejeição da demanda),

¹¹ _____, *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 239.

¹² FERREIRA, Heline Sivini. *Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição brasileira*. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes LEITE, José Rubens Morato. (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 354.

não haverá formação de coisa julgada material, mas, apenas formal. Será, pois, plenamente viável a propositura da mesma ação futuramente, desde que instruída com prova nova, capaz de alterar o quadro cognitivo da ação anterior.

Impossível falar de ação civil pública sem falar de inquérito civil. Trata-se de procedimento administrativo, pré-processual, realizado extrajudicialmente. Sua instauração é facultativa e é o meio de coligar provas e demais elementos de convicção para fundamentar a ação civil pública ou demais atos do Ministério Público, como adiante será explicado. Tem previsão legal no artigo 8º, parágrafo 1º, da lei da ação civil pública, no artigo 9º, da Lei n. 7.853/89, no Código de Defesa do Consumidor, nos artigos 223 cumulado com o artigo 201, V, bem como no artigo 26, I, da Lei n. 8.625/93 e na Lei Complementar n. 75/93. É inquérito de atuação exclusiva do Ministério Público.

Cumpra acrescentar que o inquérito civil também pode ser usado pelo Ministério Público para fazer a tomada de compromisso de ajustamento, audiências públicas e até mesmo relatórios e recomendações.

Repita-se: o inquérito civil é facultativo. Para entender o porquê da dispensabilidade, imagine-se uma situação em que todos os demais legitimados para a ação civil pública tivessem que utilizar-se de um inquérito civil para que a ação seja intentada. Seria um caos!

Bom é dizer que um dos efeitos do inquérito civil é a interrupção da decadência, conforme artigo 26, parágrafo 2º, do Código de Defesa do Consumidor. Acrescente-se também a possibilidade de expedição de requisições, condução coercitiva, requisição de perícias e informações de entes públicos ou particulares.

Entre essas possibilidades, há que se ressaltar uma: a indenização pelos prejuízos causados em razão da investigação como, por exemplo, uma obra que fica paralisada e aguardando o desenrolar das investigações.

São três as fases do procedimento do inquérito civil: i. a instauração¹³; ii. a produção de provas e demais elementos para a convicção; iii. a conclusão, com o arquivamento do inquérito civil e a celebração do compromisso de ajustamento de conduta ou o ajuizamento da ação civil pública.

Por ser inquisitivo e por se tratar de um procedimento administrativo (não processo administrativo), a doutrina tem entendido que ao *inquérito civil* aplica-se o princípio do contraditório. Bem como, destacam que o inquérito civil é inquisitivo, mas não é secreto, de modo a atender o princípio da publicidade.

Em se tratando do arquivamento do inquérito civil, este é submetido ao controle do Conselho Superior do Ministério Público - CSMP, conforme artigo 9º, parágrafo primeiro, da lei da ação civil pública. Há que se dizer que também é

¹³ Embora somente possa ser instaurado e conduzido pelo Ministério Público, qualquer cidadão pode pedir a abertura do inquérito civil, comunicando um fato que repute relevante e que careça de investigação. Trata-se de manifestação do direito de petição, fundamental (art. 5º, XXXLV, da Constituição Federal de 1.988)

submetido ao CSMP o arquivamento das peças de informação. Ressalte-se que todo arquivamento deve ser expresso e fundamentado.

As Audiências Públicas se firmam como importante instrumento para a formação da convicção do Ministério Público nos casos complexos e de alta litigiosidade interna, destacando, aqui as questões que envolvem o equilíbrio do meio ambiente. Bem como, é nesse momento que a participação popular impera de forma efetiva, haja vista a publicidade da data e local da realização da audiência, devendo também ser comunicado à população o objeto da investigação, com a máxima acessibilidade possível.

Por ser o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental de múltiplas dimensões, em especial de terceira, carece ele de instrumentos processuais que se destinem a protegê-lo e torná-lo ecologicamente equilibrado. Na República Federativa do Brasil a ação civil pública firma-se como um desses instrumentos, talvez o principal, que se destina à tutela dos direitos transindividuais, estando inserida no rol das garantias repressivas fundamentais.

3. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL E COLETIVO AMBIENTAL

O percurso histórico¹⁴ trilhado pelo mandado de segurança¹⁵ é marcado por uma constante repulsa a práticas de ilegalidades ou abuso de poder da autoridade pública ou de agentes delegados. Tais práticas ilegais foram executadas com intensidade no Brasil, principalmente nos anos marcados pela ditadura militar. Atualmente, com frequência, atos ilegais e abusivos insistem em se fazer presentes através do poder arbitrário das autoridades públicas sobre direitos líquidos e certos ambientais.

No Brasil, o mandado de segurança é posto pela primeira vez à disposição da sociedade, na Carta Magna de 1934, no artigo 113, n. 33¹⁶. Logo adiante, na Constituição Federal de 1937, esse remédio constitucional foi retirado do corpo do texto, ficando apenas no plano da legislação infraconstitucional.

¹⁴ 1) Fase da Pré-Tensão - não se cogita inicialmente da sua criação, mas, em decorrência da limitação de Poderes, ainda no final do Império, surgiu a possibilidade de anulação dos atos administrativos, ainda sem surtir resultado prático. 2) Fase da Tensão – marco das dificuldades técnicas, aqui, temos direito sem seu correspondente instrumento de tutela, cujo vazão jurídico se pretendeu preencher por intermédio de institutos alternativos, como os interditos possessórios e o habeas corpus. 3) Fase da Adoção – primeiras idéias necessárias sobre o mandado de segurança, origem do amparo, batismo do instituto, até a sua implantação final. AIRES FILHO, Durval. O mandado de segurança em matéria eleitoral. Brasília: Jurídica, 2002. p. 25.

¹⁵ [...] o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça [...] MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 25.

¹⁶ 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: [...] 33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitorias competentes.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, no artigo 41, § 24¹⁷, o mandado de segurança adentra novamente ao ordenamento jurídico pátrio no rol de direitos e garantias individuais, e, no ano de 1951, é editada a Lei. n. 1.533, que buscava regulamentar melhor o tema. Neste percurso, a Carta de 1967 permanece dispondo o mandado de segurança no art. 150 § 21¹⁸ e por sua vez, a Constituição de 1969 previu, também, esse remédio no artigo 153, § 21¹⁹.

Na República Federativa do Brasil, a Constituição de 1988, buscando negar as ilegalidades e abusos vivenciados insere no título “Dos direitos e garantias fundamentais”, no capítulo primeiro, conhecido como “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, deixa nítido, no artigo 5º, LXIX, LXX²⁰, a importância daquele instrumento de proteção contra os atos abusivos e lesivos do poder público, a ponto de ser revestido pelo manto da cláusula pétreia disposto no artigo 60, § 4º.

Nessa conjuntura, a mais recente alteração do mandado de segurança veio com a Lei n. 12.016 de 2009 que, de maneira inovadora, disciplina o mandado de segurança coletivo, que até então se utilizava das normas do mandado de segurança individual e dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal. Isso provocava insegurança jurídica.

Assim, o mandado de segurança reforça-se como remédio capaz de tutelar o meio ambiente. Por meio dele qualquer pessoa pode acionar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, quando não se é amparado por *habeas corpus* nem *habeas data*, ou quando autoridade pratica ilegalidade ou abuso de poder²¹.

O mandado de segurança se sustenta na natureza dúplice de caráter constitucional e processual, podendo se falar em um instituto de direito processual constitucional. Sob o prisma constitucional, o *writ of mandamus* é remédio constitucional

¹⁷ 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: [...] § 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

¹⁸ Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 21 - Conceder-se-á mandado de segurança, para proteger direito individual líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

¹⁹ Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 21. Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

²⁰ 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: [...] LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “*habeas-corpus*” ou “*habeas-data*”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 636.

que garante a proteção de direito pré-constituído, que não recaia sobre *habeas corpus* e *habeas data* e que esteja sendo violado pela ilegalidade ou abuso de poder pela autoridade pública ou agente delegado. Sob o prisma processual, o mandado de segurança é estruturado como ação cível de rito sumário especial.

Em uma fusão dos conceitos apresentados tanto pela Constituição Federal, no artigo 5º, LXIX, quanto pela Lei n. 12.016 de 2009, no artigo 1º, chega-se à conclusão de que o sentido de existir do mandado de segurança é proteger direito líquido e certo que não faça parte dos direitos protegidos pelo *habeas corpus* ou *habeas data*.

Para melhor compreender, o instituto do mandado de segurança ambiental, necessário se faz aprofundar os esteios que o alicerçam. Em primeiro lugar, o objeto do mandado de segurança se fixa no direito líquido e certo.

A liquidez e a certeza exigível para impetração do *mandamus* resumem-se na existência de prova pré-constituída, ou seja, aquela que pode ser comprovada de plano, independentemente de prova testemunhal ou pericial. É um direito não controvertido, baseado em documento ou dispositivo legal²².

Referente à exigibilidade de o direito lesionado ser líquido e certo, cabe interpretação mais abrangente, principalmente na esfera ambiental.

De maneira alguma, se desconstrói o objeto do mandado de segurança, ou seja, a liquidez e a certeza; no entanto, a proteção dos direitos difusos exige das partes envolvidas sensibilidade, bom-senso, entendimento alargado, valorização dos princípios da vida, da saúde, da precaução, da dignidade da pessoa humana, da prevenção, entre outros. Além do mais, é totalmente inviável a rigidez, a ponto de acarretar a inaplicação do mandado de segurança coletivo aos interesses difusos sob a alegação de que não existem provas documentais do direito líquido e certo.

Assim, a pergunta: o direito fundamental a um meio ambiente sadio por si só não é um direito líquido e certo? A comprovação de que a sensível quebra dos elos que formam o ecossistema e provoca o desequilíbrio, gerando doenças, não é um direito líquido e certo? O ato administrativo que gera dano irreparável ao meio ambiente não se materializa em direito líquido e certo? Em resposta a tais questionamentos, Martins manifesta-se da seguinte forma:

[...] será que um desmatamento irregular numa reserva ambiental, provocando, comprovadamente, um desequilíbrio ecológico cujos fatos são incontroversos, portanto, indiscutíveis, não autoriza a tutela coletiva, lato sensu, por uma associação ambientalista, para tanto valendo-se do mandando de segurança coletivo? Evidente que sim, pois, assim lhe autoriza a ordem constitucional²³.

²² MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2006. p. 403.

²³ MARTINS, Antonio Carlos Garcia. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade para causa e o regime da coisa julgada*. Porto Alegre: Sintese, 1999. p. 67.

Se o objeto do mandado de segurança é a violação de qualquer direito líquido e certo, então, o objetivo do *mandamus* habita na proteção ou reparação dos direitos violados ou ameaçados por ato de autoridade.

São considerados atos de autoridade todos aqueles que consubstanciam ação ou omissão da Administração ou de seus delegados no exercício de suas funções. Assim, a autoridade coatora impetrada²⁴ é aquela que pratica o ato impugnado²⁵ e, nos casos de omissão do Poder Público, a autoridade coatora é a indicada pela lei como competente para praticar tal ato²⁶.

No que se refere aos prazos do mandado de segurança, ele pode ser interposto em cento e vinte dias, contados da data do ato a ser impugnado. Quando concedida a liminar em decorrência do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, tem efeito imediato, não podendo ser embaraçado na sua execução por recurso²⁷.

Quanto à nova lei do mandado de segurança (Lei n. 12.016, de 2009), esta, é expressivamente positiva na proteção dos direitos coletivos *lato sensu*, principalmente para a tutela do meio ambiente, pois trouxe regulamentações necessárias no ambiente da tutela coletiva. De forma expressa, a nova lei declara que os direitos protegidos pelo mandado de segurança podem ser coletivos ou individuais homogêneos. Também dispõe que a sentença prolatada do referido *writ* fará coisa julgada, irradiando aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

Para não se correr risco de fazer-se leitura descabida do mandado de segurança individual e coletivo ambiental, convém mencionar que a aplicação desse instrumento em âmbito coletivo veio ampliar e democratizar o polo ativo da ação. Assim, o termo “coletivo” diz respeito à natureza dos impetrantes.

Em razão disso, fica transparente que o mandado de segurança coletivo ambiental é nada mais que a ampliação dos legitimados ativos. Portanto, limitar o termo “coletivo” do mandado de segurança à proteção dos direitos coletivos *stricto sensu* é errôneo, pois tanto o mandado de segurança individual quanto o coletivo se colocam na defesa de direito individual, coletivo ou difuso.

Ambos os mandados de segurança seguem os mesmos ritos e pressupostos, diferenciando-se apenas quanto aos legitimados ativos que, no mandado de segurança coletivo, amplia sua capacidade e permite ser impetrado por: i. partido político com representação no Congresso Nacional; ii. por organização sindical, entidade de

²⁴ O impetrado é a autoridade coatora, e não a pessoa jurídica ou o órgão a que pertence e ao qual seu ato é imputado em razão do ofício. Nada impede, entretanto, que a entidade interessada ingresse no mandado a qualquer tempo, como simples assistente do coator, recebendo a causa no estado em que se encontra, ou, dentro do prazo para as informações, entre como litisconsorte do impetrado [...] MEIRELLES. *Loc. cit.* p. 63.

²⁵ GASPARIANI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9. ed. Saraiva: São Paulo, 2004. p. 816.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 638.

²⁷ *Op. cit.* p. 816-817.

classe ou associação legalmente constituída e funcionando, pelo menos por um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados²⁸.

Vale destacar que, o Ministério Público é legitimado ativo para o ajuizamento do mandado de segurança, bem como possui atuação imprescindível no referido *mandamus*, a ponto de, em não sendo devidamente oficiado, implicar nulidade processual. Haja vista que o Ministério Público é chamado ao processo não como representante da autoridade coatora da entidade estatal a que faz parte, mas como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O mandado de segurança ambiental possui caráter repressivo quando visa a corrigir ato abusivo praticado por autoridade pública, agente ou delegado. Tem caráter preventivo quando busca prevenir expectativa de ameaça a um direito líquido e certo do impetrante.

Pelo exposto, facilmente se chega à conclusão de que o mandado de segurança é instrumento viável na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Transcende ele qualquer freio que queira limitar o *mandamus* à mera proteção individual.

Portanto, quando se diz a quem o mandado de segurança é cabível para a tutela do meio ambiente, traduz-se que esse instrumento processual constitucional protege a vida com qualidade, a saúde, a dignidade da pessoa humana, os princípios democráticos, entre outros valores fundamentais da República Federativa do Brasil.

4. AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Através do transcurso histórico da ação popular, rapidamente se percebe que esse instrumento de atuação democrática representou a linha de partida na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. Sua edificação remonta ao Direito Romano em que a ação popular era traduzida como: *eam popularem actionem dicimus, quae suum jus populi tenetur*, ou seja, *denominamos ação popular aquela que ampara direito próprio do povo*²⁹.

O transcurso da ação popular leva-nos a entender que ainda que existam diferenças aparentes e compreensíveis em cada momento histórico, sua essência consegue atravessar o tempo e chegar até os dias de hoje como instrumento fortificador da democracia participativa.

No Brasil, a ação popular se faz pela primeira vez presente com a Constituição Federal de 1934, no artigo 113, item 38³⁰. Com o início do período

²⁸ FIORILLO, Celso Antonio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro: ação civil pública, mandado de segurança, ação popular, mandado de injunção*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 165.

²⁹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 522.

³⁰ 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*

histórico nominado Estado Novo, a ação popular foi rechaçada pela Constituição de 1937, dado o caráter ditatorial do regime político que vigorava na época. Posteriormente, com o fim da era Vargas, a Constituição Federal de 1946 instituiu novamente a ação popular de forma mais ampla, no artigo 141, § 38³¹, ainda que necessitasse de norma reguladora, o que somente acontece pela Lei n. 4.717/65.

Na Constituição Federal de 1967, a ação popular é posta no artigo 150, § 31³². Já na Emenda da Constituição n. 1/69, a referida ação vem no artigo 153, § 31³³.

Por fim, com a redemocratização vivida na República Federativa do Brasil, na década de 1980, a ação popular, atendendo a conjuntura vivenciada, ingressa de forma sublime na Constituição de 1988, no artigo 5º, LXXIII³⁴, que, alcunhada de Constituição Cidadã, fortificou a ação popular e estendeu seu objeto de tutela, passando a proteger, de forma declarada, também os direitos difusos e coletivos, e convém aqui ressaltar, a inclusão expressa da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desde muito cedo, a ação popular firmou-se como instrumento democrático de proteção dos direitos difusos e coletivos e, portanto, na esfera ambiental, pode-se afirmar que o sistema legislativo brasileiro instituiu uma democracia socioambiental cujo “objetivo era a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa [...]. Somente assim o Estado de direito democrático estaria tanto mais completo quanto mais se aproximasse desse objetivo³⁵.”

O conceito empregado à ação popular não possui grandes divergências na doutrina, José Afonso da Silva leciona que é instituto processual civil, a dispor do cidadão como garantia ou remédio político-constitucional, que busca resguardar o

legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

³¹ 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.*

³² Art. 150. *A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.*

³³ Art. 153. *A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 31. Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.*

³⁴ 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;

³⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vítor. *Constituição da república portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993. p. 65.

interesse da coletividade, sobre o ajuizamento do controle jurisdicional corretivo de atos que afetem negativamente o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural³⁶.

A ação popular é remédio jurídico constitucional originário da imprescindível urgência de melhor zelar pelo interesse público e pela moralidade administrativa.

Seu intento é fazer com que todo cidadão se transforme em protetor do bem comum, no caso em tela o bem ambiental, de todos e essencial a sadia qualidade de vida. Ou seja, é conceder democraticamente ao cidadão um instrumento judiciário, através da sentença, que declare nulos ou torne nulos atos do poder público lesivos ao patrimônio público³⁷.

A partir das conceituações apresentadas, conclui-se que a ação popular possui natureza jurídica de caráter dúplice, ou seja, constitucional e processual. Sob o ângulo constitucional ganha *status* de remédio constitucional, buscando proteger interesses públicos e difusos que por ventura venham a ser lesionados por atos do Poder Público afetando a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Sob o aspecto processual é ação civil que está à disposição de qualquer cidadão para anular atos ou contratos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural e cultural (regulamentada pela Lei n. 4.717/65).

Portanto, é preciso insistir que o objeto da ação popular busca invalidar determinado ato lesivo ao patrimônio público³⁸, condenar ao pagamento de perdas e danos³⁹ e, em sendo necessário, exigir a recomposição ou restauração do patrimônio público no seu conceito mais alargado: o erário, os bens e valores históricos, artísticos, turísticos e paisagísticos, o meio ambiente⁴⁰ e a moralidade administrativa.

Sabe-se que o objeto da ação popular divide-se em bens de natureza pública (patrimônio público ambiental – parque nacional) e em bens de natureza difusa (meio ambiente – poluição atmosférica). Em razão disso, os procedimentos são também distintos, pois, enquanto a defesa dos bens de natureza pública segue os procedimentos esculpidos na Lei n. 4.717/65, a defesa dos interesses difusos adotam o previsto na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor⁴¹.

Com efeito, os atos lesivos de que fala a norma constitucional são os atos praticados com a anuência de entidades públicas ou de agentes que lidam com o

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 466.

³⁷ MILARÉ, Édís. *Legislação ambiental e participação comunitária*. In: *Direito ambiental: tutela do meio ambiente*. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme [Orgs.]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 108-109.

³⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Ação popular e ação civil pública: aspectos comuns e distintivos*. RT, *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 04, 1993. p. 239.

³⁹ SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional- doutrina e processo*. São Paulo: RT, 1968. p.105.

⁴⁰ [...] a qualidade do meio ambiente se transforma num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornara num imperativo do Poder Público, para assegurar o direito fundamental a vida. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 7.ed. 1991. p. 709.

⁴¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva. p. 690.

patrimônio público, contra os quais se autoriza procedimento judicial anulatório, impetrado por qualquer cidadão, com a finalidade de corrigir as arbitrariedades na administração da *res pública*⁴².

A ação popular pode revestir-se de caráter repressivo ou preventivo. No primeiro caso, a ação popular embasar-se-á na correção dos atos negativos já materializados, ou seja, o pedido será reparatório. No segundo caso, a demanda judicial será interposta *antes*, ou em vias de ocorrer a prática lesiva. Assim, o impetrante requererá em juízo liminar para suspender os efeitos do ato lesivo.

A doutrina e a jurisprudência têm admitido a proposição de ação popular contra procedimento omissivo da Administração, pois se trata de participação negativa do Poder Público⁴³. Ora, nos casos em que a administração pública é omissa na proteção do patrimônio público, qualquer cidadão embasado na ação popular tem o direito de requerer e questionar o desempenho da administração pública em face à sua própria omissão.

Desse modo, pode-se ressaltar a importância dessa ação, pois legitima o cidadão como sujeito ativo para proteger e fiscalizar a moralidade administrativa, o patrimônio público, o meio ambiente enfim, os direitos difusos e coletivos.

Em suma, este instrumento processual constitucional reveste qualquer cidadão de legitimidade para exercer um poder de natureza política, pois constitui “emanação direta da soberania pertencente ao povo, detentor primeiro do poder⁴⁴”, nos moldes do art. 1º do Texto Constitucional, sob a ótica de garantia constitucional política⁴⁵ ao estatuir que todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos direta ou indiretamente.

Cidadão é todo brasileiro nato ou naturalizado no gozo dos direitos políticos, na qualidade de eleitor, posto que o art. 1º da Lei 4.717/65 exige a apresentação de título de eleitor, o qual comprova o seu direito de votar e ser votado⁴⁶. De tal sorte que, como autor popular, pode figurar o menor, com idade entre 16 e 18 anos, pois a Constituição o reconhece com direito político de votar, patrocinado em juízo por advogado⁴⁷.

Entretanto, esse conceito político de cidadão, ou seja, de que somente o sujeito quite com as suas obrigações eleitorais pode impetrar ação popular na defesa do meio ambiente é totalmente rechaçado por este trabalho. Apesar da fundamentalidade difusa desse bem, ele não pode ficar restrito àqueles que gozam

⁴² RAMOS, Elival da Silva. *Ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 143.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ PERRINI, Raquel Fernandes. *A ação popular como instrumento de defesa ambiental*. In: *Direito ambiental: tutela do meio ambiente*. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Afonso Leme [Orgs.]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 947.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 460.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 655.

⁴⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2006. p. 407.

dos direitos políticos. De forma mais enfática, este tema voltará no próximo tópico que abordará as possíveis limitações dos instrumentos processuais.

A ação popular é instrumento processual que reforça o sentido da existência do Estado Democrático de Direito, uma vez que o autor pede a tutela jurisdicional para defender interesses de toda a população⁴⁸, pois “[...] o autor popular faz valer um interesse que só lhe cabe, ut universis, como membro de uma comunidade, agindo pro populo⁴⁹”, e é isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé. Portanto, pode-se inferir que o beneficiário de tal ação não é o seu autor, mas a comunidade “[...] o povo, titular do direito subjetivo ao Governo honesto⁵⁰”.

Apoiador da participação popular, o Ministério Público tem funções obrigatórias e facultativas na ação popular⁵¹. Como fiscal da lei, é-lhe obrigatório: acompanhar a ação e apressar a produção de provas; providenciar para que as requisições de documentos e informações previstas no art. 7º, I, b sejam atendidas no prazo legal; promover a responsabilidade civil ou criminal dos que nela incidirem; promover a execução da sentença condenatória, quando o autor não o fizer.

Como função facultativa, tem-se: dar continuidade ao processo caso o autor desista, ou quando o processo é extinto sem julgamento de mérito, por falta de providências do autor; recorrer das decisões que sejam contrárias ao autor, o que pode ser feito por qualquer cidadão⁵².

Como legitimados passivos, podem-se incluir pessoas públicas e privadas, ou entidades, autoridades, funcionários e administradores que pratiquem, autorizem, aprovelem ou ratifiquem atos de lesão ao patrimônio público, pois, no caso de ser procedente a ação, são condenados ao pagamento de perdas e danos para a recomposição do patrimônio público (artigos 6º, *caput*, e 11 da Lei n. 4.717/65).

Além disso, a sentença da ação popular pode ser estudada sob o ângulo da tutela de urgência e de mérito.

Quanto à tutela de urgência, a medida liminar será concedida desde que seja apresentado o *fumus boni iuris* ou o *periculum in mora*. Referente à tutela de mérito, a sentença poderá ser desconstitutiva-declaratória⁵³, ou seja, declarar procedente a demanda e condenar o polo passivo a reparar perdas ocorridas, custas e despesas processuais, honorários advocatícios, e, por fim, poderá produzir coisa julgada *erga omnes* por ato lesivo aos bens e interesses públicos e a valores ambientais, históricos e culturais, a reparar.

⁴⁸ *Ibidem*. p. 406.

⁴⁹ SILVA. *Loc. cit. Id.*

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. p. 716.

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 659.

⁵² Lei Federal n. 4.717/65

⁵³ [...] tendo em vista a redação do art. 11 da lei 4.717/1965, a ação popular é predominantemente desconstitutiva e subsidiariamente condenatória (em perdas e danos). MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 21 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 133.

Havendo a improcedência da ação popular, têm-se duas situações; i) se a ação popular for declarada infundada, sua sentença fará coisa julgada *erga omnes*, e o ato atacado permanecerá existindo; ii) se a improcedência for declarada por deficiência probatória, por não fazer coisa julgada *erga omnes*, çaberá nova demanda com os mesmos fundamentos e pedidos, uma vez que permanece existindo o interesse público⁵⁴.

A respeito de decisão proferida em ação popular ambiental, vale destacar que:

É sabido que a Constituição de 1988, no art. 5, inciso LXXIII legitimou nova espécie de Ação Popular no sistema processual brasileiro: A Ação Popular Ambiental. Portanto, quando o objeto evidenciar a defesa do meio ambiente, devido à peculiar característica deste bem, alçando pela CF/88 à categoria de direito humano fundamental, a sentença na ação popular poderá ter natureza mandamental, com cominação de multa diária para caso de seu descumprimento. Estará o juiz utilizando de todos os meios disponíveis no sistema para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional, ainda que tal não tenha sido pedido diretamente pelo autor. [...] Desta feita, resta claro que a sentença na Ação Popular pode assumir as mais variadas características, dando seu objeto e a natureza do bem jurídico a ser tutelado. Assim, quando a Ação Popular tiver por objeto a proteção bem de difícil ou impossível reparação, como o meio ambiente, para o qual a indenização pecuniária não corresponda à melhor forma de retorno ao status quo ante, significando apenas uma compensação, o sistema processual e os objetivos constitucionais de assegurar maior efetividade à prestação jurisdicional autorizam sua tutela preventiva e até mesmo a cautelar e a antecipação. Ainda mais nas ações coletivas, que tamanha repercussão tem na sociedade⁵⁵

A ação popular ambiental é, pois, a efetivação da cidadania; é a responsabilidade individual que cada ser humano precisaria ter consigo e com as gerações futuras, até porque, em uma interpretação reflexiva, “não podemos esperar e cobrar que União, Estados, Municípios, Ministério Público e associações de classe façam por nós tudo aquilo de que nos omitimos fazer enquanto cidadãos⁵⁶”.

Por fim, fácil se nota que a ação popular ambiental é um mosaico, ou seja, um embutido de pequenas peças que, dispostas harmoniosamente no tabuleiro,

⁵⁴ PEÑA DE MORAES, Guilherme. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 699.

⁵⁵ SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. *Ação popular ambiental: direitos coletivos e ações coletivas*. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 111.

⁵⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 397.

formam um proteger democrático do meio ambiente. Seus ladrilhos estão dispostos no corpo da Constituição Federal, e seu desenho se forma quando conjuga a essência do artigo 1º (cidadania e dignidade da pessoa humana); do artigo 3º (sociedade livre e justa e a erradicação da pobreza); do artigo 5º (vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade); do 6º (educação, saúde, alimentação, moradia, segurança, assistência aos desamparados); e do artigo 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, dever de defender e preservar por parte do Poder Público e da coletividade, responsabilidade para a presente e futuras gerações).

5. MANDADO DE INJUNÇÃO AMBIENTAL

Desde sua origem⁵⁷, o sentido de existir do mandado de injunção está na falta de ação do Poder Público posto à disposição de qualquer pessoa que se sinta prejudica pela ausência de norma regulamentadora. Em sendo o Poder Público o grande responsável pela edição das normas, e em decorrendo a inviabilização do exercício de direitos, de liberdades e prerrogativas constitucionais pela ausência de normas, conclui-se que tal instrumento se coloca à disposição da sociedade para sanar a ausência de norma regulamentadora que viabilize o exercício dos direitos e prerrogativas por meio de resposta judicial.

A priori se faz importante destacar que o mandado de injunção pode ser perquirido sob à natureza dúplíce: constitucional ou processual. Fato que o aproxima muito mais de uma espécie de ação constitucional do que de um instrumento processual⁵⁸.

Isto porque, conceitualmente, o mandado de injunção está ancorado no rol expresso dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal, no artigo 5º, LXXI, ou seja, é cláusula pétreia, remédio constitucional ao dispor nitidamente

⁵⁷ *O mandado de injunção é um instituto que se originou na Inglaterra, no século XIV, como essencial remédio da Equity. Nasceu, pois, do juízo de Equidade. Ou seja, é um remédio outorgado, mediante um juízo discricionário, quando falta norma legal (statues), regulando a espécie, e quando a Common Law não oferece proteção suficiente. A equidade, no sentido inglês do termo (sistema de estimativa social para a formulação da regra jurídica para o caso concreto), assenta-se na valoração judicial dos elementos do caso e dos princípios de justiça material, segundo a pauta de valores sociais, e assim emite a decisão fundada não no justo legal, mas no justo natural. Na injection inglesa como no mandado de injunção do art. 5º, inc. LXXI, o juízo de equidade não é inteiramente desligado de pautas jurídicas. Não tem o juiz inglês da equity o arbítrio de criar normas de agir ex nihil, pois se orienta por pauta de valores jurídicos existentes na sociedade (princípios gerais de direito, costumes, conventions, etc.). E o juiz brasileiro também não terá arbítrio de criar regras próprias, pois, terá, em primeiro lugar, que se ater a pautas que lhe dá o ordenamento constitucional, os princípios gerais do direito, os valores jurídicos que permeiam o sentir social, enfim, os vetores do justo natural que se aufera ao viver social, na índole do povo, no evoluer histórico. Ai é que seu critério estimativo fundamenta sua decisão na falta de regulamentação do direito, liberdade ou prerrogativas objeto da proteção do mandado de injunção. Mas a fonte mais próxima deste é o writ of injunction (ver item relativo ao mandado de segurança coletivo, retro) do direito norte-americano, onde cada vez mais tem aplicação na proteção dos direitos da pessoa humana. SILVA, José Afonso. Mandado de injunção e habeas data. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 426.*

⁵⁸ FIORILLO, Celso Antonio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro: ação civil pública, mandado de segurança, ação popular, mandado de injunção*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 198.

que, para sua impetração, necessário se faz a ausência de normas regulamentadoras a ponto de interferir no exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas que envolvam a nacionalidade, a soberania e a cidadania⁵⁹.

No entanto, também sob o aspecto processual, o mandado de injunção é agasalhado pela natureza jurídica da ação civil, possuindo pretensão individual, singular ou plúrima, podendo ser deduzida em juízo ou tribunal e submetida a rito especial de jurisdição contenciosa⁶⁰.

Ainda sob essa natureza dúplice, o mandando de injunção foi gestado a partir do ideal de que nenhum direito, liberdade e prerrogativa que envolva a nacionalidade, a soberania e a cidadania fosse posto em descrédito pela ausência de norma regulamentadora.

Nesse entender, afirmam José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite que “O referido mandamus é uma ação civil de procedimento especial. Impetrada contra a omissão do Poder Público. Assim, pelo mandado de injunção, o Poder Judiciário assegura ao impetrante um direito estabelecido constitucionalmente, mas que não pode ser exercido por falta de norma regulamentadora⁶¹.”

Do exposto, pode-se abstrair com facilidade que os requisitos materiais para a impetração do *writ* fixam-se em três pontos estampados no artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal, que são: i) ausência de norma regulamentadora; ii) inviabilidade do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania e, iii) existência de um direito constitucional subjetivo de eficácia limitada de quem o invoca.

Assim, o mandado de injunção representa “[...] uma forma de tutela indireta do meio ambiente como um todo, ou como contribuição para a consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶²”. Portanto, sempre que for constada a omissão do Poder Público em regulamentar normas constitucionais de eficácia limitada, que estejam interligadas a temática ambiental, esse instrumento de natureza dúplice, ao dispor da sociedade, poderá ser suscitado por qualquer cidadão.

O mandado de injunção, infelizmente, não possui legislação própria. No caso em tela, em se tratando de bens e valores ambientais, segue-se a Lei da Ação Civil Pública, Lei n. 7347/85, conjugada com o Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90. Cumpre aqui assinalar que o mandado de injunção é auto-aplicável visto que, por ser garantia dos direitos fundamentais, sofre influência por força do

⁵⁹ 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: [...] LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

⁶⁰ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 662-663.

⁶¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 338.

⁶² *Idem*.

artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal, que exige aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais⁶³.

Quanto ao objeto do mandado de injunção, há ramificação de posicionamentos. Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que o objeto desse instrumento processual seria a constituição do órgão remissor em mora, declarando a omissão inconstitucional e a notificação do ente competente para a solução da lacuna⁶⁴.

Vicente Greco Filho, por sua vez, defende que o objeto do mandado de injunção é a regulamentação provisória do direito subjetivo constitucional⁶⁵. Sobre o tema, José Joaquim Calmon de Passos leciona que o objeto reside na produção da norma regulamentadora⁶⁶.

Nesse passo, Celso Antonio Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues e Rosa Maria Andrade Nery definem que o objeto do mandado de injunção reside na operacionalização do “[...] exercício de um direito já previsto na Constituição, ou seja, tem escopo de satisfazer no caso concreto o referido exercitamento do direito já previsto que esteja ausente de norma que lhe de regulamentação⁶⁷”.

Referente à competência para processar e julgar o mandado de injunção, vale destacar que tal competência recai sobre a autoridade, o órgão ou a entidade que possua atribuição de editar normas regulamentadoras para suprir a omissão legislativa no que se refere às normas constitucionais de eficácia limitada.

Quanto aos sujeitos do mandado de injunção, têm-se o legitimado ativo e o legitimado passivo. Faz parte dos legitimados ativos toda pessoa ou grupo de pessoas⁶⁸ que sejam titulares de um determinado direito constitucionalmente assegurado, mas que percebam que seu exercício esteja sendo inviabilizado pela omissão do Estado na edição de norma infraconstitucional regulamentadora.

Com relação aos legitimados passivos para ingresso do referido *writ*, o sujeito pode variar conforme seja o entendimento adotado. Luiz Flávio Gomes, por exemplo, defende que, no polo passivo, deve figurar autoridade, órgão ou ente responsável por emitir a norma regulamentadora⁶⁹. Flávia Cristina Piovesan

⁶³ CANOTILHO. *Loc. cit. Id.*

⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O valor do ato inconstitucional em face do direito positivo brasileiro in *Revista de direito administrativo*, n. 230, 2002. p. 224.

⁶⁵ GRECO FILHO, Vicente. *Tutela Constitucional e Liberdade*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 184.

⁶⁶ PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e “habeas data”: constituição processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 124.

⁶⁷ FIORILLO, Celso Antonio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro: ação civil pública, mandado de segurança, ação popular, mandado de injunção*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 525.

⁶⁸ A impetração do mandado de injunção coletivo tem sido admitida pelo Supremo Tribunal Federal, aplicando-se por analogia o disposto pelo mandado de segurança, in verbis: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo. (STF – MI n. 20, rel. Min. Celso de Mello)

⁶⁹ GOMES, Luiz Flávio. *Anotações sobre o mandado de injunção*. In: *Revista dos Tribunais*, n. 647, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 41.

leciona que parte passiva é a pessoa, natural ou jurídica, pública ou privada, que viria a suportar a decisão de procedência⁷⁰. Celso Antonio Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues e Rosa Maria Andrade Nery aduzem que, por ser a expressão “ausência de norma regulamentadora” muito abrangente, admite-se variado número de pessoas no polo passivo, destacando-se as pessoas políticas do Estado (União, Estados e Municípios) e os entes da Federação (Executivo, Legislativo e Judiciário)⁷¹.

Pode-se perceber que a finalidade do mandado de injunção de forma alguma se fixa em criar soluções para sanar uma lacuna jurídica, até porque não existe espaço vago, e, sim, necessidade de suprir a ausência de uma norma regulamentadora. Portanto, o que se busca é apenas acomodar a peça faltante de um quebra-cabeça, e a norma regulamentadora é a última peça que precisa ser encaixada para efetivar completamente os direitos ou prerrogativas já dispostos na Constituição Federal, mas de eficácia limitada.

Quanto à sentença em mandado de injunção, a decisão irradia-se única e exclusivamente ao caso posto em juízo, *inter partes*. Quer dizer, tal instrumento não é um remédio certificador de direito, mas sim de atuação de um direito já certificado.

Por tudo isso, o mandado de injunção não fere a tripartição dos poderes, uma vez que a decisão prolatada limita-se a solucionar a ausência de norma regulamentadora de um caso determinado, não ultrapassando a situação posta em análise.

Portanto, não ganha *status* de norma, tampouco exige norma regulamentadora que seja editada com o mesmo formato da sentença. Posicionando-se da mesma forma, Canotilho e Morato Leite aduzem que

[...] o mandado de injunção não objetiva a criação de normas genéricas e abstratas atinentes ao exercício de direitos e liberdades dependentes de regulamentação; tal instituto tem a função de atender ao cidadão que é impedido de exercer um direito constitucional, por motivo de inércia legislativa ou regulamentar. O mandamus busca, dessa forma, a norma concreta e individual (sentença) para a solução de caso específico⁷²

Os efeitos do mandado de injunção têm permeado vertentes diferenciadas no ordenamento jurídico pátrio. Observam-se três entendimentos. O primeiro é defendido pelo Supremo ao sustentar que, preenchidos os requisitos do mandado, declara-se a omissão de norma regulamentadora, e, automaticamente, comunica a

⁷⁰ PIOVESAN, Flávia Cristina. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 127.

⁷¹ FIORILLO, RODRIGUES, NERY. *Op. cit.* p. 221.

⁷² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 338.

câmara legislativa, para que edite uma norma⁷³. O segundo entendimento parte do princípio que, supridos os requisitos do mandado de injunção, a omissão do órgão legiferante deverá ser declarada e sanada. O terceiro posicionamento sustenta que, após sanados os requisitos do mandado, o Supremo declararia a omissão do Poder Público, provendo a comunicação dos órgãos omissos, estabelecendo prazos para manifestação do Poder competente. Caso não se apresente manifestação, o STF teria autonomia para fixar meios de efetivação do direito do impetrante⁷⁴.

Consoante ao exposto até o momento, em esfera ambiental caberá mandado de injunção toda vez que a ausência de norma regulamentadora se faça presente, buscando com que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado permaneça à disposição das gerações presentes e futuras, proporcionando, assim, mais do que meramente a proteção da vida, mas uma tutela à sadia qualidade de vida.

6. CONCLUSÕES

O meio ambiente, na atualidade jurídica, possui um caráter dúplice. Ao mesmo tempo, que se firma como um direito subjetivo, recaindo sobre toda a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, é um direito objetivo pelo qual o Estado, através de ações preventivas, restauradoras e promocionais, possui o dever de assegurar a todos a realização desse direito fundamental do homem.

É cediço que, apesar de não ser o Estado o único responsável em tutelar o bem ambiental, é, sem sombra de dúvidas, o mais forte e importante, pois deveria ser o agente transformador da sociedade. Portanto, sobre ele recai o dever de função provedora das necessidades básicas do ser humano, sem as quais, dificilmente o homem conseguirá voltar suas atenções às questões ambientais.

Em função de tal responsabilidade conjunta de proteção ao bem ambiental, a Constituição Federal, de 1988 e a legislação processual brasileira, buscando efetivar a tutela ambiental, apresenta ao poder público e à coletividade quatro instrumentos: ação popular, mandado de injunção, ação civil pública e o mandado de segurança.

Instrumentos que foram lapidados no texto constitucional e em leis esparsas, para a coletividade e o Poder Público, efetivarem o dever que lhes foram imposto, ou seja, defender e preservar o bem ambiental, para a presente e futuras gerações.

Quanto ao mandado de injunção, apesar de ser um instrumento de direito processual novo, ou seja, criado pela Constituição Federal, de 1988, e sem um direito análogo

⁷³ Quanto a fixação de prazo, para que os órgãos legiferantes editem as normas que a Constituição ordena, isso representaria uma providência com efeitos idênticos ao da *Adi* por omissão. Daí utilizar-se-ia uma aplicação extensiva do art. 103, § 2º, da Constituição, que fixa prazo de 30 dias para o órgão administrativo omissor. A questão de estabelecimento de prazos para o órgão que deveria regulamentar determinada matéria, por mandamento constitucional, e não o faz, seria de grande relevância para a sociedade, já que conferiria ao direito dos cidadãos maior eficácia no plano dos fatos *Ibidem*. p. 341.

⁷⁴ *Ibidem*. p. 338.

para o legislador constituinte se basear, representou, a nosso ver, um fim da perenidade das normas programáticas que ficavam eternamente esperando por regulamentação.

Deste modo, o mandado de injunção apresenta-se como instrumento viável que possibilita uma concreta aproximação da jurisdição com o jurisdicionado, bem como um avanço na implementação dos direitos fundamentais. Primeiro, por ampliar a tutela dos direitos e garantias fundamentais constitucionalizadas; segundo, por abranger extenso campo de tutela a alcançar todas as situações que interfiram no exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas que envolvam a nacionalidade, a soberania e a cidadania⁷⁵; terceiro, por criar meios viáveis para sanar a omissão do Estado no tocante às normas constitucionais de eficácia limitada.

Outro importante mecanismo processual para a defesa e tutela do meio ambiente é a ação popular. Instrumento democrático que permite ao povo anular judicialmente atos lesivos ou ilegais aos interesses transindividuais garantidos constitucionalmente, tais como: a moralidade administrativa, o patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Nesse contexto, petrifica-se como instrumento processual altamente democrático, haja vista que propicia ao cidadão expor sua indignação ao Poder Judiciário e auxilia a tomada de decisão judicial que tem por objetivo a tutela ambiental.

Em acuidade semelhante, o mandado de segurança ambiental se apresenta como um dos expressivos remédios constitucionais à disposição de toda pessoa física ou jurídica. Tem capacidade processual e universalidade reconhecida por lei; portanto, tem força para fazer cessar ameaças contra direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem às funções que exerça.

Ora, não há dúvida em se afirmar que o mandado de segurança é um heroico remédio constitucional que serve como instrumento de cidadania. Logo, representa meio eficaz para a defesa coletiva, bem como necessário à proteção dos direitos difusos, estejam eles efetivamente lesados ou ameaçados de lesão.

Por fim, a ação civil pública é remédio de natureza dúplice, hábil para proporcionar segurança jurídica à sociedade uma vez que, existindo conflitos cuja essência seja os interesses e direitos difusos e coletivos, far-se-á possível o emprego de um mecanismo que proteja o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, a ação civil pública é instrumento eficaz para efetivar o direito fundamental do homem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para a presente e futuras gerações. Primeiro, porque, quando estiver tal direito ameaçado, o ato lesivo será afastado, protegido assim o direito difuso da sociedade; segundo, quando o direito fundamental ao meio ambiente, preteritamente, já tiver sido

⁷⁵ JR ALONSO, Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 209.

agredido, então, serão reparados e reprimidos os prejuízos causados pelas ações antrópicas dos membros da intitulada sociedade de risco.

Os instrumentos processuais ambientais brasileiros, como devidamente exposto, galgaram o nível mais alto de um direito vigente: são postos como garantias fundamentais, de caráter imutável, ou seja, são *cláusulas pétreas* que, em decorrência da imprescindibilidade da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, são insuscetíveis de serem objetos de qualquer deliberação ou proposta de alteração, ainda que por emenda à Carta Magna.

Essa realidade é suficientemente clara para se afirmar que, ainda que existam limitações visíveis nos instrumentos processuais, tais limitações são menores do que realmente se prega. Portanto, isso não deverá impedir que aqueles instrumentos sejam dispostos à sociedade. Ademais, nenhuma garantia adentra ao rol dos direitos fundamentais se não tiver um objetivo nobre e humano ao ponto de se petrificar como imutável.

Se os instrumentos processuais alcançaram o nível de garantia fundamental do homem é porque, ao longo do tempo, com o trilhar histórico da humanidade, percebeu-se que tutelar o meio ambiente é requisito para se desfrutar de uma sadia qualidade de vida. Portanto, embasado neste entendimento, é que se pode sustentar que a valorização dos instrumentos processuais - ação civil pública, mandado de injunção, mandado de segurança e ação popular - traduz-se na própria valorização da vida sadia.

7. REFERÊNCIAS

- AIRES FILHO, Durval. *O mandado de segurança em matéria eleitoral*. Brasília: Jurídica, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. *Ação popular e ação civil pública: aspectos comuns e distintivos*. RT, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 04, 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- _____; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- DIDIER, Fredie; ZANETTI JR, HERMES. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 5 ed. Salvador: do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 9 ed., 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O valor do ato inconstitucional em face do direito positivo brasileiro in Revista de direito administrativo*, n. 230, 2002.
- FERREIRA, Heline Sivini. *Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição brasileira*. In CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes LEITE, Jose Rubens Morato. (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro: ação civil pública, mandado de segurança, ação popular, mandado de injunção*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9. ed. Saraiva: São Paulo, 2004.

GOMES, Luiz Flávio. *Anotações sobre o mandado de injunção*. In: Revista dos Tribunais, n. 647, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

GRECO FILHO, Vicente. *Tutela Constitucional e Liberdade*. São Paulo: Saraiva, 1989

GRINOVER, Ada Pellegrini et alli. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores*

JR ALONSO, Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LENZA, Pedro. *Ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINS, Antonio Carlos Garcia. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade para causa e o regime da coisa julgada*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2010

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene (orgs.). *Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares*. – Cuiabá-MT: Carlini & Carniato: Cathedral Publicações, 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores: São Paulo, 2006.

_____. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 21 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Édis. *Legislação ambiental e participação comunitária*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme [Orgs.]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e “habeas data”*: constituição processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989..

PEÑA DE MORAES, Guilherme. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- PERRINI, Raquel Fernandes. *Ação popular como instrumento de defesa ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme [Orgs.]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PIOVESAN, Flávia Cristina. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- RAMOS, Elival da Silva. *Ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- _____. *Processo Civil Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. *Ação popular ambiental: direitos coletivos e ações coletivas*. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional- doutrina e processo*. São Paulo: RT, 1968.
- _____. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. *Mandado de injunção e habeas data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

Recebido em: 20/11/2014

Aceito: 26/02/2015