

**AÇÃO POPULAR E  
DANO AMBIENTAL**  
PREVENÇÃO E REPARAÇÃO



**ANDRÉ LUIZ LOPES**

Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela  
Escola Superior Dom Helder Câmara (2013)  
Pós-Graduado em Direito Público, Direito Civil, Direito Processual Civil  
Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1994)  
Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara desde fevereiro/09,  
onde leciona a cadeira de Prática III (Direito Administrativo,  
Previdenciário, Responsabilidade Civil do Estado e Ações Constitucionais)  
e Estudos Aprofundados de Direito Administrativo

**SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU**

Mestre e Doutor em Direito Internacional pela Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)  
Professor de Direito Internacional Público e Privado na  
Escola Superior Dom Helder Câmara  
Pró-Reitor do Programa de Pós-Graduação em Direito  
Professor de Metodologia de Pesquisa no Curso de Mestrado em  
Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na  
Escola Superior Dom Helder Câmara

# **AÇÃO POPULAR E DANO AMBIENTAL**

**PREVENÇÃO E REPARAÇÃO**



Belo Horizonte  
2014

## CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge M. Lasmar
André Cordeiro Leal	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
André Lipp Pinto Basto Lupi	José Luiz Quadros de Magalhães
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	Kiwonghi Bizawu
Bernardo G. B. Nogueira	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Henrique Soares	Luiz Manoel Gomes Júnior
Claudia Rosane Roesler	Luiz Moreira
Clèmerson Merlin Clève	Márcio Luís de Oliveira
David França Ribeiro de Carvalho	Maria de Fátima Freire Sá
Dhenis Cruz Madeira	Mário Lúcio Quintão Soares
Dircêo Torrecillas Ramos	Nelson Rosenvald
Emerson Garcia	Renato Caram
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Roberto Correia da Silva
Florisbal de Souza Del’Olmo	Rodolfo Viana Pereira
Frederico Barbosa Gomes	Rodrigo Almeida Magalhães
Gilberto Bercovici	Rogério Filippetto de Oliveira
Gregório Assagra de Almeida	Rubens Beçak
Gustavo Corgosinho	Vladimir Oliveira da Silveira
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Wagner Menezes
Jean Carlos Fernandes	William Eduardo Freire
Jorge Bacelar Gouveia – Portugal	

---

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2014.

**Coordenação Editorial:** Fabiana Carvalho  
**Produção Editorial e Capa:** Danilo Jorge da Silva  
**Revisão:** Alexandre Bomfim

---

L864 Lopes, André Luiz  
Ação popular e dano ambiental / André Luiz Lopes e Sébastien  
Kiwonghi Bizawu. – Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.  
125p.

ISBN: 978-85-8238-078-9

1. Direito ambiental. 2. Ação popular ambiental – Natureza jurídica.  
I. Bizawu, Sébastien Kiwonghi. II. Título.

CDD: 341.347  
CDU: 34: 577.4

Elaborada por: Maria Aparecida Costa Duarte  
CRB/6-1047

---

Rua Pernambuco, 1408, Loja 03 – Savassi  
Belo Horizonte/MG - CEP 30130-151  
Tel: (31) 3031-2330

[www.araeseditores.com.br](http://www.araeseditores.com.br)  
[araes@araeseditores.com.br](mailto:araes@araeseditores.com.br)

Belo Horizonte  
2014

Aos nossos pais, exemplos de retidão, honestidade e de uma vida virtuosa, aos nossos irmãos e amigos, colegas do magistério, amigos e amigas espirituais, à Juliana e ao Andrezinho, seres humanos especiais cuja alteridade é comando das nossas ações nesse mundo globalizado e causador de danos incalculáveis e inimagináveis ao meio ambiente humano, essencial para o bem-estar e desenvolvimento sustentável da humanidade.

Quase todos os que contestam o modo como o mundo é governado têm pelo menos uma vaga consciência de que o poder tende a escapar para uma área onde não há controle democrático. (MONBIOT, 2004, p. 61)

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Deus por nos ter presenteado a vida, colocando em nosso caminho pessoas de bem e paz para conosco caminhar e desfrutar da beleza da vida e da eternidade do amor.

Ao Magnífico Reitor, Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf, pelo estímulo constante e infalível à pesquisa de excelente qualidade na Escola Superior Dom Helder Câmara;

Ao Des. Newton Teixeira Carvalho pela nobreza e sublimidade da nossa amizade, aos pró-reitores e pró-reitoras, aos colegas professores e professoras, funcionários e funcionárias da Escola Superior Dom Helder Câmara, aos nossos discentes da graduação e Mestrado, à Juliana e ao filho André, pela compreensão, apoio e carinho.

Agradecimentos especiais ao Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende, pelo trabalho árduo e gratificante na coordenação do Curso do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, desbravando caminhos verdejantes e, às vezes, pedregosos, nesse universo paradigmático do saber e do conhecimento.

A todos os que, de alguma forma, contribuíram, cada um a seu modo, para a realização desse sonho em cuja beleza esplêndida acreditamos com vigor e fé.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	XI
APRESENTAÇÃO .....	XIII
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1	
NOÇÕES GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL .....	4
1.1 Do conceito de meio ambiente .....	5
1.2 Do desenvolvimento sustentável e do direito ao meio ambiente saudável .....	8
1.3 Do bem ambiental .....	12
1.4 Do dano ambiental .....	14
CAPÍTULO 2	
AÇÃO POPULAR .....	16
2.1 Natureza jurídica da Ação Popular Ambiental .....	17
2.2 Origem e evolução da Ação Popular .....	18
2.3 A Ação Popular no Direito Comparado .....	20
2.4 A Ação Popular no Brasil .....	21
2.5 Diferença da Ação Popular disciplinada pela Lei nº 4.717/65 e a Ação Popular Constitucional .....	25



2.6 Do objeto da Ação Popular .....	27
2.7 Da natureza transindividual dos bens/interesses tutelados .....	31
2.8 Do interesse difuso: conceito.....	32
2.9 Requisitos da Ação Popular .....	33
2.10 Da legitimidade ativa ad causam na Ação Popular.....	36
2.11 Da legitimidade passiva ad causam na Ação Popular.....	38

### CAPÍTULO 3

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

3.1 Da legitimidade ativa ad causam do maior de 16 anos e menor de 18 anos de idade na Ação Popular Ambiental.....	45
3.2 Da legitimidade passiva ad causam na Ação Popular Ambiental.....	49

### CAPÍTULO 4

#### DA PETIÇÃO INICIAL .....

4.1 Da competência.....	53
4.2 Da possibilidade de liminar.....	56
4.3 Dos pedidos do autor popular.....	58
4.4 Da atuação do Ministério Público na Ação Popular .....	60
4.5 Da prescrição .....	63

### CAPÍTULO 5

#### DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....

5.1 Da responsabilidade civil objetiva aplicada ao Direito Ambiental.....	69
5.2 Diferença da teoria do risco integral e teoria do risco administrativo.....	74
5.3 Da responsabilidade civil solidária do Estado por dano ambiental .....	76
5.4 Do dano moral (extrapatrimonial) ambiental.....	77
5.5 Excludentes da responsabilidade civil no dano ambiental .....	78

### CAPÍTULO 6

#### A SENTENÇA CONDENATÓRIA NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL .....

80
----

6.1 Da quantificação do dano ambiental.....	84
6.2 Critérios para mensuração do dano ambiental e a fixação do quantum indenizatório na sentença.....	86
6.2.1 Técnicas de valoração do dano ambiental.....	88
6.2.2 Metodologias de valoração do dano ambiental.....	91
6.2.2.1 Métodos diretos.....	91
6.2.2.2 Métodos indiretos.....	93
6.3 Da reparação do dano moral (extrapatrimonial) ambiental.....	94
6.4 Dos recursos.....	97
6.5 Do cumprimento da sentença.....	98
6.6 Da coisa julgada e dos efeitos da sentença.....	98
6.7 Da destinação dos valores obtidos na sentença da Ação Popular ambiental.....	100
CONCLUSÃO.....	102
REFERÊNCIAS.....	104

## PREFÁCIO

O Brasil é um país que ainda busca consolidação do direito ambiental. Se, por um lado, há uma legislação apropriada, por outro, o número de textos e pensadores nessa área tem muito a crescer. Nesse sentido, o livro dos professores Sébastien Kiwonghi Bizawu e André Luiz Lopes surge em boa hora. Sem dúvidas, o direito ambiental é uma das áreas mais promissoras na contemporaneidade, além de ser fundamental para as questões concernentes a esse período.

Se voltarmos à etimologia da palavra “cidadão”, verificar-se-á que ela é derivada de “*civitas*”, que, por sua vez, pode ser compreendida como “cidade”. Assim, todos os que vivem na cidade podem ser considerados cidadãos. Entretanto, é possível ter duas posturas enquanto cidadãos: a) cidadão participativo; b) cidadão não participativo. O pensador italiano Norberto Bobbio dizia que existiam dois tipos de cidadãos: a) o politicamente ativo; b) o politicamente passivo. A obra em questão se concentra em uma das melhores maneiras para que o cidadão seja participativo (ou politicamente ativo): a Ação Popular.

A obra que chega a suas mãos tem como objeto de estudo o direito ambiental e se concentra na “Ação popular” como um instrumento capaz de garantir os direitos fundamentais já presentes no texto constitucional. Tal instrumento se torna essencial em um Estado que, muitas vezes, não é capaz de garantir os direitos mais básicos, numa quebra de contrato unilateral.

No que diz respeito às questões ambientais, a negligência da população pode ter efeito permanente, já que nem sempre é possível reparar os danos

ambientais ocorridos. Não que a “Ação Popular” seja o único instrumento no espaço democrático, pois o Estado, em princípio, não pode ter um papel negligente, mas ela é fundamental para a fiscalização popular.

Pensando em um público mais amplo, a obra tem o cuidado de apresentar em seu início conceitos básicos do direito ambiental. Após esse início, o conceito de “Ação popular” se torna o principal objeto de estudo. O presente livro tem a cautela de analisar o conceito em sentido teórico, passando por um estudo jurídico, corroborando-o com jurisprudência ao longo do texto.

Que esta obra seja objeto de estudos acadêmicos futuros e que cumpra seu objetivo de conscientizar os cidadãos do seu papel ativo no Estado Democrático de Direito.

**PROF. DR. ÉMILIEN VILAS BOAS REIS**

Belo Horizonte, Março de 2014.

## APRESENTAÇÃO

Apresentar vem do latim “mostrar para aprovação”.

Esta obra, usando do lugar comum, “dispensa apresentação”, uma vez que seus autores, por seus currículos, demonstram que presentearão o leitor com um texto capaz de proporcionar a aquisição dos conhecimentos teóricos e práticos para o exercício das atividades de advogado, magistrado, policial, membro do Ministério Público ou qualquer outra que exige o domínio do Direito Ambiental.

Ressalte-se que não pretenderam os autores escrever um Manual de Direito Ambiental, e, sim, com maestria, aprofundar o tema da prática forense em lides ambientais, na medida em que abordaram o instrumento da Ação Popular como meio de defesa do sacrossanto e constitucional Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

Inexoravelmente, o degradador ambiental deve ser tratado como um inimigo da sociedade, e o Estado, de forma implacável, deve detê-lo no que concerne a práticas que de fato ou iminentemente prejudicam um dos direitos difusos mais importantes da vida humana.

Não vou, nesta apresentação, cansar o leitor fundamentando a assertiva do parágrafo anterior, haja vista que o texto que vos aguarda, bem como o senso comum das pessoas minimamente esclarecidas e honestas, já tem absoluta consciência de que a preservação ambiental é direito e dever de todos, para o bem da sociedade atual assim como para as vindouras gerações.

A Ação Popular se insere nesse contexto.

A Constituição Federal de 1988, merecedora de vários elogios, insculpiu no seu art. 5º, LXXIII o seguinte: “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”. Pela simples leitura do dispositivo, não restam dúvidas de que um dos principais escopos desse instrumento processual é permitir que qualquer cidadão possa se socorrer no Poder Judiciário para fazer cessar atos prejudiciais ao Meio Ambiente.

Não obstante o inexorável dever de obstar um ato degradador, os autores, em homenagem aos Princípios da Prevenção e Precaução, tão homenageados pelo Direito Ambiental, demonstram que a Ação Popular deve também ser instrumento de inibição de comportamentos que, possível ou provavelmente, causem danos ambientais.

Para tanto, discorrem inicialmente sobre a Teoria Geral do Direito Ambiental, explicando os conceitos jurídicos básicos utilizados no desenrolar do livro.

Posteriormente, apresentam a teoria e a prática da Ação Popular, perpassando por questões como legitimidade ativa, passiva, técnica de elaboração da petição inicial e competência jurisdicional.

Por fim, apresentam como a Ação Popular deve ser usada para proteger o Meio Ambiente de forma profícua.

Assim, prezado leitor, agradecendo enormemente o convite dos amigos Professores André Luiz Lopes e Kiwonghi Bizawu para fazer este singelo texto, apresento à comunidade esta obra literária que certamente propiciará aprendizado a todos os que possuem consciência do dever de preservação ambiental.

**PROF. DR. ELCIO NACUR REZENDE**

Escola Superior Dom Helder Câmara - Belo Horizonte - MG.