

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

RENATO FRANÇA LEITE DE MATTOS

REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA NA AÇÃO COLETIVA AMBIENTAL

Juiz de Fora
2013

RENATO FRANÇA LEITE DE MATTOS

REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA NA AÇÃO COLETIVA AMBIENTAL

Trabalho de conclusão de Curso apresentado à Comissão de Monografia da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de bacharelado.

Orientadora: Professora Clarissa Diniz Guedes.

Juiz de Fora
2013

RENATO FRANÇA LEITE DE MATTOS

REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA NA AÇÃO COLETIVA AMBIENTAL

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito, pela seguinte banca examinadora:

Prof.^a Clarissa Diniz Guedes (Orientadora) - UFJF

Prof.^a Joana de Souza Machado - UFJF

Prof. João Daniel Gonelli - UFJF

Juiz de Fora, 20 de março de 2013.

Agradeço aos meus pais, Hirton e Elenice, por me motivarem a mirar novos horizontes. A minha solícita orientadora, professora Clarissa Diniz Guedes, pela acolhida e pelo valioso auxílio. Agradeço, também, ao Milcon, pela força e pelo incentivo diuturnos.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo precípua demonstrar e enfatizar a importância de se observar a representatividade adequada no âmbito das demandas coletivas, a fim de que seja assegurado que o devido processo legal será efetivado. Ademais, realiza-se uma análise das características que distinguem a ação popular ambiental das demais ações coletivas brasileiras. Por fim, após terem sido verificadas algumas diferenças entre o sistema jurídico norte-americano e o brasileiro, são indicadas algumas sugestões para que o acesso à justiça possa ser aprimorado.

Palavras-chave: *Representatividade Adequada. Devido processo legal. Ação Popular Ambiental. Acesso à justiça.*

ABSTRACT

First of all, this work aims to demonstrate and to emphasize the importance of observing the adequacy of representation in collective suits, in order to assure that due process of law shall be achieved. Furthermore, an analysis of the defining characteristics of one of the environmental collective suits which exists in Brazil, named *ação popular ambiental*, is done. In the end, after verifying some differences between American law and Brazilian law and reflecting on them, some suggestions are pointed so that access to justice can be improved.

Key words: *Adequacy of representation. Due process of law. Environmental collective suits. Access to justice.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. AÇÃO POPULAR AMBIENTAL.....	10
1.1. Histórico.....	10
1.2. Características do bem ambiental.....	13
1.3. Requisitos fundamentais: traços distintivos em relação à ação popular para defesa do erário.....	16
2. O ACESSO À JUSTIÇA E AS FORMAS DE CONTROLE DA ADEQUAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO.....	22
2.1. Considerações iniciais.....	22
2.2. O controle <i>ope legis</i> da representatividade adequada.....	25
2.3. O controle <i>ope judicis</i> da representatividade adequada.....	26
3. AS CLASS ACTIONS NORTE-AMERICANAS COMO FONTE DE INSPIRAÇÃO PARA O SISTEMA BRASILEIRO.....	29
3.1. O tratamento conferido ao instituto pelo sistema norte-americano.....	29
3.2. A presença da representatividade adequada no sistema brasileiro.....	31
4. A NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DE OBSTÁCULOS EXTRAJURÍDICOS EM PROL DA EFETIVIDADE DA TUTELA COLETIVA DO MEIO AMBIENTE.....	34
4.1. Óbices à utilização da ação popular ambiental.....	34
4.2. Sugestões <i>de lege ferenda</i>	35
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
ANEXO.....	43

INTRODUÇÃO

O cerne deste trabalho consiste em perquirir a importância de haver um aprimoramento da regulamentação legislativa e um controle judicial mais criterioso sobre a adequação da representatividade do cidadão, ao qual se atribuiu legitimação coletiva para a propositura de ação popular ambiental, tendo em vista que não consta expressamente no ordenamento brasileiro a necessidade de que o magistrado proceda a tal análise, tampouco se encontram claramente previstos parâmetros legais para aferição da idoneidade do legitimado ativo para a condução dessa espécie de demanda, o que pode acabar por trazer prejuízos à proteção de direitos coletivos.

O tema que aqui será abordado se justifica pelo fato de serem relativamente recentes os estudos e questionamentos atinentes à tutela coletiva de direitos nos países de *civil law*, o que corresponde ao caso do Brasil. Ademais, a gradativa tomada de consciência por parte dos indivíduos quanto à relevância de sua participação para a defesa do meio ambiente torna oportuna a reflexão ora proposta, tendo em vista que o mundo vivencia uma época de intensos debates sobre alterações legislativas e, conseqüentemente, modificações dos meios processuais existentes, com o fito de promover o acesso à justiça, sem que se descuide de garantir a isonomia entre as partes e o devido processo legal.

O objetivo primordial do estudo desenvolvido consiste em propor medidas aptas a proporcionar maior efetividade à proteção dos direitos transindividuais passíveis de serem tutelados pelo instrumento processual em comento, previsto no artigo 5º, inciso LXXIII da CF/1988, partindo-se da premissa de que a observância do instituto da representatividade adequada é essencial ao processamento de toda ação coletiva.

Pretende-se refletir acerca da conveniência de se realizar a importação de mecanismos existentes no sistema norte-americano e chegar a uma conclusão quanto às conseqüências decorrentes do atual tratamento conferido pelo sistema brasileiro no tocante à análise da adequação da representação, quando exercida pelo cidadão, mediante a utilização da ação popular ambiental.

Busca-se, assim, verificar quais medidas poderiam ser adotadas a fim de que tais direitos sejam efetivamente bem protegidos, sopesando-se suas vantagens e desvantagens, à luz dos princípios constitucionais aplicáveis e da

Teoria do Acesso à Justiça desenvolvida por Cappelletti e Garth, marco teórico utilizado ao longo da pesquisa, que envolve uma análise mais profunda relativamente às circunstâncias em meio às quais vivem os jurisdicionados.

Visando à consecução desses objetivos, a metodologia empregada baseou-se em pesquisas bibliográficas, especialmente nas áreas de Direito Processual Constitucional, Direito Ambiental, Direito Constitucional e Teoria Geral do Processo, consultas à legislação e à jurisprudência pertinentes, bem como na realização de comparações com o ordenamento jurídico norte-americano, onde a relevância atribuída ao instituto da representatividade adequada data de muito tempo atrás, desde a época em que foram positivadas as primeiras normas referentes aos processos coletivos.

É fundamental frisar que o presente trabalho não tem por objetivo abordar com profundidade *todas* as questões atinentes às ações populares, pois o seu foco principal é realçar a importância do instituto da representatividade adequada no âmbito dos processos coletivos e, ao final, chegar a uma conclusão sobre a necessidade e a viabilidade de se transplantarem mecanismos que favoreçam a utilidade e a eficácia das demandas coletivas propostas por cidadãos, em defesa do meio ambiente.

Esta monografia foi estruturada em capítulos. O primeiro traz um breve histórico da ação popular, desde sua origem até os dias atuais, destacando-se as ampliações de seu objeto material trazidas pela Constituição Federal de 1988, que foi responsável por incluir neste a moralidade administrativa e o meio ambiente e, conseqüentemente, por dar azo ao surgimento da ação popular ambiental. Em seguida, são apresentados os traços que caracterizam o bem ambiental, demonstrando-se as especificidades e necessidades que lhe são inerentes. O encerramento deste capítulo inicial se dá com a exposição das principais distinções existentes entre a ação popular para defesa do erário e a ação popular ambiental, de modo a esclarecer as suas potencialidades e evitar que haja confusões entre essas duas espécies de ação, devido à semelhança terminológica que apresentam.

O segundo capítulo versa sobre o instituto da representatividade adequada, enfatizando-se a sua importância para a efetividade dos direitos transindividuais. Nele são apresentadas as diferentes formas de controle da representatividade adequada, suas limitações, vantagens e riscos.

Por sua vez, no terceiro capítulo traça-se um paralelo entre o tratamento que é conferido ao instituto pelo sistema norte-americano e o tratamento a ele dispensado, atualmente, pelos Tribunais e juristas brasileiros, a fim de que seja possível identificar eventuais deficiências presentes no sistema vigente no Brasil. Ao fim desse penúltimo capítulo, intenta-se chegar a uma conclusão a respeito de qual seria a melhor maneira de ser realizado o referido controle, haja vista as sérias implicações que podem ser verificadas em razão da falta de adequação da representação dos interesses de natureza difusa.

Indo além dessa intenção de identificar carências do nosso ordenamento jurídico, o último capítulo deste estudo terá como objetivo vislumbrar medidas a serem adotadas pelo sistema brasileiro, levando-se em consideração a realidade social, econômica e política existente em nosso país, a fim de majorar a eficácia da tutela ambiental mediante a utilização da ação popular ambiental, para que os valores albergados pela Constituição Federal de 1988 se concretizem cada vez mais.

Ao final, portanto, busca-se confirmar a hipótese de que é recomendável a existência de uma regulamentação legislativa sobre o controle da representatividade adequada, assim como é indispensável a realização de um controle *ope judicis*, ou seja, de uma interpretação *in concreto* da norma abstrata, com o intuito de minimizar os diversos riscos de prejuízos que, conforme se verá, podem ser ocasionados aos membros ausentes, caso sejam mal representados.

1. AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

1.1 Histórico

A origem das ações populares remonta ao antigo direito romano, que conferia legitimidade coletiva ao cidadão para defender a coisa pública, destinando-se, inicialmente, a evitar a sua depredação ou o seu uso indevido. Nessa época, entretanto, denotava-se uma preocupação com a manutenção de bens públicos em si mesmos considerados, e não propriamente com a proteção dos direitos da coletividade em geral.

O jurista Paulo Roberto de Gouvêa Medina (2010, p. 129) exemplifica:

(...) cabia, no Direito Romano, o exercício de ação popular contra o violador de sepultura ou outra *res sacrae* (a *actio de sepulcro violato*); contra quem atirasse objetos sobre a via pública (a *actio de effusis et deiectis*); contra quem mantivesse, em situação de risco, objetos em sacada ou beira de telhado (a *actio de positis et suspensis*); contra quem adulterasse o edito do pretor, afixado no *album* ou tábua de avisos (a *actio de albo corrupto*), além de outras espécies.

Naturalmente, as alterações vivenciadas ao longo dos tempos pelas sociedades e o próprio dinamismo das relações sociais deram ensejo ao surgimento de finalidades diversas para as ações populares, e até mesmo ao seu desaparecimento, notadamente durante períodos de autoritarismo, haja vista a sua clara natureza política e o seu caráter democrático.

No direito brasileiro, seu surgimento oficial se deu com a previsão contida na Constituição Federal de 1934 (art. 113, § 38)¹, tendo marcado presença em todos os demais diplomas constitucionais, com exceção da Carta de 1937, ao longo da ditadura Vargas, em decorrência das respectivas circunstâncias históricas. Vale destacar que ela possuía como finalidade precípua a fiscalização dos atos estatais, visando à proteção do erário.

¹ “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios.”.

Embora tenha sido regulamentada pela Lei 4.717/65, denominada Lei da Ação Popular (LAP), que foi recepcionada pela CF/1988 e se encontra vigente até hoje, foi somente com o texto da atual Carta Magna que o seu campo de abrangência se estendeu significativamente, passando a abarcar a tutela da moralidade administrativa, além de dar guarida a determinados direitos difusos, tanto do ponto de vista material quanto imaterial², conforme previsto em seu art. 5º, inciso LXXIII, a seguir transcrito:

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.

Entretanto, consoante observa Flávia Regina Ribeiro da Silva (2006, p. 91), verifica-se que “a lei n. 4.717/65 não cuidou de retratar mecanismos judiciais de proteção ao meio ambiente.” De fato, basta comparar as técnicas nela previstas com as densas e fortes técnicas contidas na lei 7.347/85, que regula a ação civil pública (LACP), para que seja possível constatar por que foram geradas dúvidas quanto à efetividade da tutela ambiental passível de ser obtida seguindo-se as previsões contidas na lei 4.717/65.³

Essas diferenças serão analisadas com mais detalhes no próximo tópico e ao longo deste trabalho. Por ora, é preciso salientar os reflexos doutrinários dessa importante inovação que ocorreu a partir da ampliação do objeto material da ação popular, com o advento da CF/88.

De acordo com as palavras de Luiz Manoel Gomes Junior e Ronaldo Fenelon Santos Filho (2006, p. 283):

(...) no texto do inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal há dois institutos completamente distintos – ‘Ação Popular’ utilizada para a defesa do erário, com a disciplina prevista na Lei n. 4.717/65 e – ‘Ação Popular

² Vale lembrar que, no que diz respeito à tutela do patrimônio histórico e cultural, a Lei 6.513/77 já o havia contemplado, consoante se depreende da redação do §1º do art. 1º da LAP, *in verbis*: “Consideram-se patrimônio público, para os fins definidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.”

³ Embora se possa extrair a tutela ambiental do disposto no art. 1º, §1º da LAP, na redação da Lei 6.513/77 (nota de rodapé 2, *supra*) não havia no texto menção expressa.

Ambiental' para a proteção ao patrimônio histórico e cultural, bem como ao meio ambiente.

E prosseguem os autores:

A primeira delas é verdadeiramente uma Ação Popular, já a segunda, na verdade, é uma 'Ação Civil Pública' de 'titularidade do cidadão', posto que o instituto jurídico disciplinado na Lei n. 7.347/85 somente atribui a legitimidade ativa *ad causam* às pessoas jurídicas (art. 5º). (GOMES JUNIOR & SANTOS FILHO, 2006, p. 284)

Do mesmo modo pensa Willis Santiago Guerra Filho, ao consignar na obra de Aduino José de Oliveira (2011, prefácio) que “por meio da ação popular, em nosso ordenamento jurídico, o cidadão pode perseguir em juízo o mesmo que outros legitimados através da ação civil pública.”

Por outro lado, verifica-se a existência de divergências doutrinárias no tocante aos pontos de vista acima explicitados, os quais não se coadunam, por exemplo, com o de Marcelo Abelha Rodrigues (2011, p. 105), que identifica algumas restrições na ação popular, por ser o instituto original voltado precipuamente à tutela repressiva e por não ter o papel eminentemente ressarcitório, como no caso da ação popular ambiental. Ademais, o referido doutrinador faz a seguinte observação:

(...) o objeto da ação popular é restrito e voltado à *invalidação de atos praticados pelo Poder Público*, e bem sabemos que, em matéria ambiental, nem sempre os prejuízos ao meio ambiente decorrem de atos inválidos praticados pelo Poder Público. (RODRIGUES, 2011, p. 100)

Percebe-se, assim, o quanto a ação popular evoluiu desde o seu surgimento na antiguidade, e que até hoje os juristas parecem não ter chegado a um consenso a respeito dos limites existentes a sua utilização. Divergências à parte, certo é que atualmente existem duas espécies de ações populares no Brasil. Ambas constituem importantíssimo remédio constitucional em prol da tutela de bens que são caros à sociedade e, também, ao próprio Estado Democrático de Direito. Por isso, merecem ser objeto de profundas reflexões, a fim de que seja possível ampliar a participação da sociedade na tutela dessa sorte de direitos.

Adiante serão explicitadas algumas diferenças indicadas pela doutrina entre os dois mencionados tipos de ação popular e as suas consequências práticas, bem como a visão jurisprudencial a respeito do tema. Antes disso, porém, é fundamental que se faça uma breve análise do objeto tutelável pela ação popular ambiental.

1.2 Características do bem ambiental

Depreendem-se do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 importantes aspectos relativos ao bem ambiental, cujas características demandam a realização de adaptações processuais⁴, para que o processo funcione como ferramenta apropriada à concretização do direito material ambiental e, assim, atenda à sua finalidade.

Nesse sentido, ao elucidarem a amplitude da terceira onda de reformas em prol do acesso à justiça, atrelando o processo à satisfação do direito material, Cappelletti e Garth (1988, p. 71) afirmam que “esse enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio”. Seguindo essa linha de raciocínio, defendendo a tese de que os diplomas que tratam da tutela dos interesses transindividuais formam um microssistema de tutela de massa, Rodrigo Mazzei (2006, p. 397) aduz que:

De fato, há um ‘microssistema’ formado por normas envolvendo o direito coletivo, sob vários enfoques, sendo a ação popular partícipe desse conjunto organizado de diplomas, razão pela qual recebe e devolve influências, em forma de diálogos, com esse ‘microssistema especialíssimo’.

Em razão disso, antes de se prosseguir com este estudo, mostra-se imprescindível abordar, ainda que de forma sucinta, as principais peculiaridades atinentes ao bem jurídico em comento, uma vez que elas irão ensejar relevantes

⁴ Tecnicamente, essas “adaptações processuais” se justificam sob o prisma da efetividade e em razão do intercâmbio existente entre os diplomas que tratam da tutela coletiva, conforme ressaltado ao longo deste item 1.2.

alterações nas técnicas processuais aplicáveis às lides ambientais eventualmente levadas à apreciação do Poder Judiciário.

Observe-se o disposto no artigo 225, *caput*, da CF/88:

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

A partir da leitura do dispositivo acima, verifica-se que o objeto de proteção do direito ambiental é o equilíbrio ecológico, que tem natureza de direito humano fundamental e é resultado da interação entre inúmeros fatores bióticos (seres vivos) e abióticos (recursos hídricos, ar, clima etc.). Desse modo, objetivou-se resguardar a qualidade do meio ambiente, inclusive para as gerações vindouras, haja vista a nítida relação de simbiose que possui em relação à sadia qualidade da própria vida (artigo 5º, *caput*, da CF/1988)⁵. Daí decorre a sua essencialidade e uma das manifestações do princípio da solidariedade. Por isso, apresenta regime jurídico de fruição comum, é “bem de uso comum do povo”, conforme estabeleceu o legislador constituinte.

Evidentemente, devido à ubiquidade do bem ambiental, ou seja, pela sua onipresença, os danos que lhe forem ocasionados também poderão transpor fronteiras espaciais e territoriais. Distingue-se, ademais, pela sua instabilidade, de modo que lhe pode ser ocasionada a ocorrência de grave desequilíbrio, em razão de alterações que porventura venham a incidir sobre algum de seus componentes, ou por causa de variações de tempo ou espaço.

Vale destacar, ainda, que o meio ambiente é incognoscível, considerando que o ser humano ainda não conseguiu dominar nem entender por completo as funções ecológicas apresentadas pelos preciosos bens que o envolvem. Por essas e outras razões, é preciso que a sua gestão seja feita pelo Poder Público, conforme determina o §1º do art. 225 da CF/88.

É considerado bem inexclusivo, de natureza difusa (art. 81, parágrafo

⁵ “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 (...)”

único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor⁶). De acordo com a lição de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2012, p. 76), direitos difusos são:

(...) aqueles transindividuais (metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a uma coletividade), de natureza indivisível (só podem ser considerados como um todo), e cujos titulares sejam pessoas indeterminadas (ou seja, indeterminabilidade dos sujeitos, não havendo individuação) ligadas por circunstâncias de fato, não existindo um vínculo comum de natureza jurídica (...).

Segundo a visão de Ada Pellegrini Grinover (1986, p. 113):

Por interesses propriamente difusos entendem-se aqueles que, não se fundando em um vínculo jurídico, baseiam-se sobre dados de fato genéricos e contingentes, acidentais e mutáveis: como habitar na mesma região, consumir iguais produtos, viver em determinadas circunstâncias socioeconômicas, submeter-se a particulares empreendimentos.

Em se tratando de justiça ambiental, é evidente que as técnicas mais apropriadas são as que se revelem aptas a proporcionar uma proteção jurídico-processual que permita que se chegue a uma situação final o mais semelhante possível àquela que teria sido obtida com o cumprimento espontâneo dos deveres jurídicos violados, de modo que a tutela reparatória *in natura* (reparação, restauração etc.) deve ser priorizada, enquanto a tutela *in pecunia* só deveria ser utilizada subsidiariamente, pois muitas vezes não há dinheiro que pague a recuperação de uma degradação ecológica.

É oportuno salientar que o conceito jurídico de meio ambiente só foi definido a partir da Lei n. 6.938/81⁷, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Pouco depois se deu o surgimento da LACP, relacionado com a necessidade de se regulamentar o artigo 14, parágrafo 1º, da Lei 6.938/81.

No tópico a seguir, serão esclarecidas as principais características que diferem a ação popular destinada à defesa do erário da ação coletiva ambiental,

⁶ Art. 81, parágrafo único, da Lei 8.078/90: “A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I- interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.”

⁷ Art. 3º da Lei 6.938/81: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I- meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

para que seja possível, em seguida, dar início à abordagem das questões pertinentes ao instituto da representatividade adequada.

1.3. Requisitos fundamentais: traços distintivos em relação à ação popular para defesa do erário

Devido à possibilidade de se manejar ações populares com o objetivo de proteger diferentes objetos, em busca da tutela de bens de natureza pública (patrimônio público) ou de natureza difusa (meio ambiente), conforme exposto no tópico 1.1 deste trabalho, é importante que lhes sejam conferidos tratamentos processuais também distintos, a fim de que as regras procedimentais aplicáveis a cada tipo de ação popular sejam as mais apropriadas, de acordo com as especificidades do objeto a ser tutelado.

Eis aí a primeira diferença entre as referidas espécies de “ação popular”: a Lei 4.717/65 não deverá ser invocada quando se tratar de ação popular ambiental, de acordo com o raciocínio desenvolvido no bojo do julgamento do Recurso Especial n. 889.766-SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJU, 18.10.2007⁸. O seu inteiro teor pode ser conferido no Anexo do presente trabalho, mas importa trazer à tona as seguintes observações:

Sem razão o recorrente ao afirmar ser "vedada a possibilidade do cidadão, através da ação popular, buscar ação inibitória com obrigação de não fazer ou fazer". Isso porque, para se propor a ação popular basta que um cidadão aponte a existência de ato lesivo ao patrimônio público ou ao meio ambiente. No caso, esse ato é representado pela omissão do Estado em promover condições de melhoria na coleta do esgoto da Penitenciária Presidente Bernardes, de modo a que cesse o despejo de elementos poluentes no Córrego Guaruaia (obrigação de não fazer), a fim de evitar danos ao meio ambiente. (...) A propósito, o cabimento da ação popular por ato omissivo foi bem esclarecido por José Afonso da Silva, em sua obra já citada: "Finalmente, devemos examinar a possibilidade da propositura da demanda popular na hipótese de procedimento omissivo e culposos, de que resultem danos ao patrimônio público. Será possível a ação popular em tal hipótese? O fato de a Constituição falar em 'ato', porventura, não importaria em algo positivo? Sim. Mas a omissão de autoridades, funcionários ou administradores pode dar possibilidade de produzir-se um ato danoso ao

⁸ Disponível também em: <http://www.stj.jus.br>.

patrimônio público. Nesse caso, cabe a ação contra a autoridade ou agente, que omitiu e possibilitou a produção do ato ou a causação do fato lesivo, e também contra o beneficiário do ato ou fato decorrente do procedimento omissivo. Se a prestação dos serviços públicos se incrusta no elenco de direitos essenciais do cidadão, direitos esses contrapostos ao dever estatal de cumprimento de fins justificativos da própria existência do Estado, e se a conduta omissiva pode prejudicar direitos subjetivos, também pode lesar o patrimônio público. Verificada essa lesão, surge a legitimidade do cidadão para propor a demanda popular, a qual poderá voltar-se simplesmente contra a pessoa ou autoridade que omitiu, prejudicando o patrimônio público, se essa omissão não houver dado azo ao surgimento de um ato ou fato lesivo, ou não tiver dado cobertura a ato anterior, isto é, quando o dano tiver fluído tão-só do próprio omitir" (págs. 126-127). Traz-se, ainda, nesse mesmo sentido, esta passagem do parecer ministerial da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. Moacir Guimarães Morais Filho:"10. Resta evidenciado a importância da cidadania no controle dos atos da administração, incluídos neste os atos omissivos que contrariem ou se desviem de princípios que norteiam a Administração Pública, entre estes a preservação do meio ambiente.11. A ação Popular Ambiental deve ser aqui entendida como um instrumento de defesa vinculada a interesses difusos, no caso, a defesa do meio ambiente. 12. Cabe aqui transcrever as lições do Prof. Celso Antônio Pacheco Fiorillo, na obra 'Curso de Direito Ambiental Brasileiro', 6ª ed. 2005, ed. Saraiva, que fez uma interessante abordagem sobre o tema quanto a ser a Ação Popular uma via de defesa do meio ambiente contra atos comissivos como os omissivos, *verbis*: Com isso, importante frisar que a ação popular presta-se à defesa de bens de natureza pública (patrimônio público) e difusa (meio ambiente), o que implica a adoção de procedimentos distintos. Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, constituindo, como sabemos, a base da jurisdição coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei n. 4.717/65. Dessarte, nota-se que a natureza jurídica do bem que se pretende tutelar será o aspecto determinante na adoção do rito procedimental.

Assim, a jurisprudência existente em relação à questão suscitada, embora seja escassa, inclina-se no sentido de se aplicar a Lei da ACP e o CDC, que constituem a base da jurisdição coletiva, às "ações populares" em defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, conforme as lições do Prof. Celso Antônio Pacheco Fiorillo, presentes na fundamentação do referido julgado. A seguir, serão mencionados mais alguns dos principais traços que distinguem tais ações.

Inicialmente, tem-se que a competência será do órgão jurisdicional onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, nos termos do artigo 2º da Lei 7.347/85, no caso da "ação popular ambiental", com o objetivo de facilitar a colheita de provas pelo juízo que proferirá a sentença. A ação popular regida pela Lei 4.717/65, por sua vez, deverá ser processada no juízo perante o qual devem ser intentadas as ações promovidas contra a entidade que figura no polo passivo, nos termos do art. 5º da LAP.

Ademais, devido ao interesse coletivo e social quanto à preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dano ambiental poderá ser questionado a qualquer tempo, ou seja, não estará sujeito à prescrição. Já a Lei 4.717/65, em seu artigo 21, prevê prazo prescricional de cinco anos, mas este só se aplicará nos casos que envolverem a tutela do patrimônio público (erário). As palavras de Aduino José de Oliveira (2011, p. 213) explanam bem os fundamentos dessa diferenciação que determina a imprescritibilidade das ações que visem à tutela de direito ou interesse de natureza ambiental, confira-se:

O objetivo maior é tutelar um bem essencial à existência, à manutenção, à preservação da vida neste planeta, e vida com qualidade. A segurança jurídica, como posta para os institutos de natureza civil e patrimonial, não poderia servir de óbice a este intento de índole constitucional (...). Entendemos que diante de uma ação popular ambiental, as regras processuais aplicáveis ao processo serão aquelas previstas pela Lei da Ação Civil Pública, que não traz em seu bojo prazo prescricional demarcado, justamente por se voltar à proteção judicial de bens imprescritíveis, tamanha sua importância para a sociedade.

No que tange à legitimidade ativa, em ambas as ações foi atribuída exclusivamente ao cidadão. Porém, em se tratando de “ação popular” ambiental, o ideal é que o conceito da palavra “cidadão” seja compreendido de modo a abranger qualquer cidadão, inclusive o estrangeiro, considerando que o meio ambiente encontra-se incluído na categoria de direitos humanos fundamentais. Assim, a coerência do sistema seria prestigiada, já que não faria sentido excluir a legitimidade *ad causam* das pessoas físicas que compõem essa parcela da população, pois também fazem jus à incolumidade do meio ambiente, o qual, vale lembrar, é um bem de caráter transfronteiriço.

Já no caso da ação popular da Lei 4.717/65, predomina o entendimento de que é imprescindível que se trate de pessoa que possua título de eleitor ou certidão expedida pelo competente Cartório Eleitoral, de acordo com o disposto no artigo 1º, §3º, da LAP, razão pela qual o seu alcance é restrito a pessoas que possuam qualidade de eleitor e estejam quites com a Justiça Eleitoral.

Quanto à legitimidade passiva, verifica-se uma hipótese de litisconsórcio necessário (simples ou unitário, a depender dos pedidos deduzidos), por expressa disposição do artigo 6º da LAP. Assim, integram o polo passivo a entidade pública ou a entidade privada de que o Estado participe, os respectivos

dirigentes (isto é, a autoridade responsável, no primeiro caso, e o administrador, no segundo, de cuja ação ou omissão haja resultado a lesão), os funcionários que hajam concorrido para a prática do ato impugnado e os beneficiários diretos dele, suscetíveis de serem atingidos pela sua desconstituição (Lei 4.717/65, arts. 1º e 6º).

Depreende-se da regra do art. 6º, §3º da LAP que a pessoa jurídica de direito público ou privado, cujo ato seja objeto de impugnação, será citada como interessada, sendo-lhe facultado contestar o pedido, abster-se de contestá-lo e permanecer inerte ou até mesmo atuar como assistente ao lado do autor da ação popular. Trata-se de regra excepcional de citação de parte. O autor Marcelo Abelha Rodrigues (2011, p. 95) faz a seguinte ressalva:

(...) embora o texto não comente, a ação popular é ontológica e teleologicamente voltada ao controle dos atos da administração pública ou em defesa do patrimônio público, mas há vozes recentes que estendem a sua finalidade para anular atos de particulares ofensivos ao patrimônio público.

No entanto, a exigência de que seja formado um litisconsórcio passivo *necessário* poderia inviabilizar por completo o prosseguimento de uma ação popular ambiental, tendo em vista que os bens difusos podem ser lesados por uma grande diversidade de agentes, muitas vezes desconhecidos do autor popular, o que tornaria impossível incluir todos eles no polo passivo da demanda. Frise-se, ainda, que a responsabilidade por atos nocivos ao meio ambiente é solidária (art. 225, §3º, CF/88 e art. 3º, IV e art. 14, Lei 6.938/81).

Neste caso, portanto, o litisconsórcio passivo deverá ser facultativo, embora a sentença produza efeitos para todos os envolvidos, em razão da natureza difusa do bem tutelado, enquanto no caso da ação popular em defesa do erário o litisconsórcio passivo tem de ser necessário.

Os autores Celso Antonio Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues e Rosa Maria de Andrade Nery (*apud* OLIVEIRA, 2011, p. 201) têm o entendimento de que “em sede de ação popular ambiental pode figurar no polo passivo da ação qualquer pessoa responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente”, tendo em vista que o conceito de poluidor estabelecido pela Política Nacional do Meio Ambiente é bem abrangente, e principalmente considerando que não há qualquer vedação legal do texto constitucional no tocante a essa questão.

Quanto ao cabimento da ação popular da Lei 4.717/65, exige-se a conjugação dos requisitos da ilegalidade e lesividade do ato, que pode ser comissivo ou omissivo. Porém, no caso da ação coletiva ambiental, a demonstração de que o ato ou omissão lesou ou, ao menos, gerou risco de lesar o meio ambiente já é o suficiente para autorizar o cidadão a buscar sua reparação. Assim, a licitude do ato não exclui a responsabilidade decorrente do dano ambiental.

No que se refere à prestação jurisdicional que objetiva, pode-se afirmar que costuma ser de natureza declaratória ou constitutiva-negativa e, secundariamente, possui teor condenatório, no caso da ação popular da Lei 4.717/65, pois normalmente tem como objetivo desfazer ato lesivo e ilegal ao patrimônio público. No entanto, quando o objeto do litígio for um bem ambiental, a situação de só anulação do ato lesivo e indenização pecuniária não parecem ser suficientemente eficazes. É preciso que se dê atenção à tutela específica.

Como se sabe, o frequente não cumprimento do dever de proteção ambiental, também incumbido ao Poder Público, acarreta diversas lesões, tais como a poluição de rios e corpos d'água pelo lançamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais, sem o devido tratamento; depósito e a destinação final inadequados de lixo urbano; a degradação de ecossistemas e áreas naturais de relevância ecológica; o abandono de bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro.

Portanto, verifica-se que, em virtude da incidência do princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva (artigo 83, do CDC), são admissíveis na “ação popular” ambiental todos os pedidos. Nesse sentido, Adauto José de Oliveira (2011, p. 215) sustenta que, a depender do caso concreto, “são admissíveis na ação popular todos os pedidos: condenatório, em todas as suas espécies; declaratórios, negativos ou positivos; constitutivos, desconstitutivos ou modificativos; e, inclusive, provimento com eficácia mandamental.”

Importante ressalva também deve ser feita no que tange à necessidade de prévia oitiva do Poder Público antes do deferimento de liminar, que só seria invocável em sede de “ação popular” ambiental, visto que possui a mesma natureza jurídica da ação civil pública, devendo ser aplicada a norma do artigo 2º da Lei n. 8.437/92, sob pena de nulidade. O mesmo não ocorre no caso da ação popular que é ajuizada em favor do ente de direito público, simplesmente porque ele será o beneficiado com eventual sentença favorável ao autor.

Enfim, o que se buscou demonstrar neste tópico é que, ressalvada a legitimidade do cidadão, o tratamento conferido à chamada “ação popular ambiental” coincide muito mais com a disciplina da ação civil pública. Por tal razão, acredita-se que a ação coletiva ambiental seja, de fato, uma espécie de ação civil pública para a qual, excepcionalmente, está legitimado o cidadão.

E o que se buscará demonstrar, no curso deste trabalho, é que tal legitimação encontra-se constitucionalmente justificada pela *natureza do bem jurídico em questão* e pela *representatividade adequada do cidadão*.

2. O ACESSO À JUSTIÇA E AS FORMAS DE CONTROLE DA ADEQUAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais

É inegável que o direito processual coletivo exige um tratamento diferenciado em relação ao tradicionalmente conferido às demandas individuais, basta ter em mira a impossibilidade de todos os interessados serem ouvidos um a um. É completamente inviável que cada integrante da coletividade participe diretamente de uma relação jurídica processual desse tipo. Outrossim, não há dúvidas de que o autor da ação coletiva deve ser um porta-voz idôneo a representar os interesses do grupo, sob pena de violação ao princípio do devido processo legal.

A propósito, é seguro afirmar que a representatividade adequada é a pedra de toque do devido processo legal coletivo, pois tal instituto relaciona-se intrinsecamente com a legitimidade dos resultados advindos das decisões judiciais que versam sobre direitos coletivos *lato sensu*.

Vale frisar que, no caso de ações que tratam de direitos difusos, os efeitos da coisa julgada serão *erga omnes*, atingindo todos os indivíduos que compõem a coletividade, exceto se o pedido for julgado improcedente por falta de provas, conforme previsto no artigo 103, I, do CDC e no art. 16 da LACP.

O art. 18 da LAP também prevê a coisa julgada *secundum eventum probationis*, ou seja, o legislador, preocupado com eventual conluio entre o autor popular e a parte adversária, ou mesmo com a atuação inadequada do legitimado ativo, tratou de prever situação em que, mesmo tendo sido julgado o mérito da demanda, sobre esta decisão não recairá a autoridade da coisa julgada material, caso tenha sido julgada improcedente por falta de provas, sendo possível a repositura da mesma demanda por qualquer cidadão, inclusive o mesmo, desde que se valha de nova prova. Entretanto, essa modalidade específica de coisa julgada não soluciona completamente o problema do desempenho do legitimado, consoante será demonstrado no item 3.2.

Essa foi uma das consequências de uma série de reflexões a respeito de como o Direito deveria lidar com essa espécie de interesses, conforme consignado por Cappelletti e Garth em sua clássica obra *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, sintetizada na edição condensada

(1988). As chamadas ondas renovatórias em prol do acesso à justiça, especialmente a segunda e a terceira, relacionam-se intrinsecamente com a representação dos direitos difusos.

Os mencionados autores (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 50) já haviam constatado que, “com relação à legitimidade ativa, as reformas legislativas e importantes decisões dos tribunais estão cada vez mais permitindo que indivíduos ou grupos atuem em representação dos interesses difusos.”

E os referidos autores, naquela época, já sustentavam o seguinte:

(...) a proteção de tais interesses tornou necessária uma transformação do papel do juiz e de conceitos básicos como a “citação” e o “direito de ser ouvido”. Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer a juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar, numa determinada região – é preciso que haja um “representante adequado” para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam “citados” individualmente. Da mesma forma, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos. Dessa maneira, outra noção tradicional, a da *coisa julgada*, precisa ser modificada, de modo a permitir a proteção judicial efetiva dos interesses difusos.

Acerca da noção de representatividade⁹, Susana Henriques da Costa elucida:

É este conceito que torna factível a introdução dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em juízo e, ainda, é ele que justifica a prolação de uma decisão com efeitos *erga omnes*, incidentes sobre terceiros que não foram partes no processo. Garantir que a classe tenha sido adequadamente representada é, em última instância, garantir a observância do devido processo legal, em seu sentido substancial (*due process of law*). Em outros termos, é a garantia de que a coletividade que se sujeitará ao quanto decidido no processo tenha sido satisfatoriamente ouvida e defendida.

Como de praxe na seara jurídica, existem variadas interpretações quanto à natureza jurídica do instituto em comento, tendo em vista a margem de subjetivismo que ele comporta. A despeito das diversas tentativas de conceituá-lo ou inseri-lo em alguma categoria, seja considerando-o como um pressuposto processual ou condição da ação, ou como um aspecto ou qualidade da pessoa, o que realmente importa é a existência de meios que garantam a sua observância em todas as espécies de ações que tratem de direitos transindividuais, haja vista o seu

⁹ É válido esclarecer que a palavra “representação” não será utilizada no sentido técnico-jurídico.

importantíssimo papel como fator legitimador das decisões coletivas.

Cabe aqui, nesta etapa do presente estudo, expor a visão de Flávia Hellmeister Clito Fornaciari (2010, p. 50) em relação a esse ponto:

Assim, a definição que parece mais acertada é aquela segundo a qual a representatividade adequada é uma qualidade apresentada pelo representante que atuará em nome da sociedade ou do grupo na defesa de interesses de ordem coletiva, qualidade essa identificada como a possibilidade de defesa eficiente e tenaz dos interesses envolvidos, seja no âmbito social, administrativo ou judicial.

Tendo em vista a amplitude da repercussão de uma demanda coletiva que trate da tutela de direitos difusos, é essencial que haja uma fiscalização sobre quem será o responsável por representar a coletividade, para que seja aferido, de alguma forma, se realmente possui condições de bem representá-la, a fim de que os interesses dos membros ausentes sejam efetivamente defendidos por intermédio desse representante.

Referindo-se à ação popular ambiental, Flávia Moreira Guimarães Pessoa¹⁰ salienta o seguinte:

O certo é que, embora se cuide de instituto antigo, a ação popular encontra-se em fase de revisão de sua interpretação, o que ainda mais se acirra no período de discussões em torno da tramitação do projeto do novo código de processo civil. No entanto, é importante procurar-se dar ao instituto, dada a sua ampla legitimação democrática, a interpretação que conduza a sua máxima efetividade, pois tem se mostrado instrumento eficaz nas hipóteses de falta de atuação dos legitimados à ação civil pública.

Nos dois próximos tópicos, serão expostas as linhas gerais que caracterizam as duas formas existentes de controle da adequação da representação, para que, no capítulo adiante, seja analisada com mais detalhes a presença do instituto em foco nos sistemas brasileiro e norte-americano.

¹⁰ PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. *A ação popular ambiental enquanto instrumento hábil à concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado*. Artigo publicado na Revista Internacional Direito e Cidadania, ISSN nº 1983-1811, disponível em <<<http://www.reid.org.br/?CONT=00000269>>>. Acesso em 08 de outubro de 2012.

2.2 O controle *ope legis* da representatividade adequada

O controle *ope legis* da representatividade adequada ocorre mediante a estrita observância de critérios elencados pelo legislador como parâmetros objetivos destinados à realização dessa aferição, sendo tolhida, assim, a atuação discricionária do juiz.

Interessante perceber que os questionamentos feitos por Mauro Cappelletti (1977, p. 128) continuam atuais. Confirmam-se:

Graves problemas, naturalmente, surgem quando se trata de traduzir em concreto a fórmula da “adequada representatividade”. Quais serão os requisitos necessários para que um sujeito – indivíduo ou grupo – seja adequadamente representativo de uma coletividade? Em outras palavras, quais garantias deverão requerer-se a fim de que seja validamente acertado que uma “parte ideológica” é suficientemente séria, honesta, preparada e agressiva na defesa do interesse coletivo? Que cuidados serão necessários para prevenir danos por novas negligências, abusos e chantagens?

Antônio Gidi (1995, p. 52) também demonstra a mesma preocupação em relação às demandas coletivas ao levantar a seguinte questão: “a quem deve o direito reconhecer qualidade para propor a ação judicial direcionada a tal tutela?”. E ressalta, ainda, o autor:

É preciso analisar politicamente a quem deve o direito atribuir legitimidade ativa para agir em juízo em defesa de tais direitos de forma que, sem cercear os direitos dos membros da comunidade lesada, torne a possibilidade de tutela efetiva (no sentido de que o representante do grupo tenha condições de se impor ante a pressão e a superioridade dos poderosos) e com o mínimo de risco para aqueles que não ingressaram no processo. (GIDI, 1995, p. 52)

Sobre esses questionamentos, Cappelletti (1977, p. 141) pondera:

A experiência comparativa demonstra que seria absurdo esperar-se do legislador uma resposta *completa*, e ainda mais absurdo seria pretender-se uma resposta uniforme a cada tipo de “parte ideológica”. Parece inevitável, ao menos neste estágio ainda inicial, por vezes absolutamente rudimentar, de nossa experiência prática e científica na matéria, fazer-se ter consciência de uma certa discricionariedade do juiz. (...) Tal solução legislativa, rígida e apriorística, estaria destinada a fazer mais mal que bem. Seria como o machado do lenhador usado em certo lugar, quando o que se pede é, ao invés, a delicada intervenção do bisturi do cirurgião.

Salta aos olhos, portanto, a deficiência do controle *ope legis*. Essa forma de controle, vale frisar, leva a uma identificação entre os conceitos de legitimidade e representatividade adequada. O que há é uma presunção legal de que os legitimados eleitos pelo legislador são representantes adequados da coletividade.

Observa-se que, em se tratando de “ação popular” ambiental, a adoção exclusiva desse critério de aferição da representatividade, sem que se proceda a uma aferição prévia das condições pessoais (técnicas, econômicas) do cidadão para o adequado acompanhamento da demanda, dá margem ao processamento de ações que desde o início já se intuía infrutíferas e a desvirtuamentos dos objetivos da ação popular, tão comuns no cotidiano forense.

2.3 O controle *ope judicis* da representatividade adequada

Por sua vez, o controle *ope judicis* se dá quando a legitimidade para a propositura de ação coletiva decorre de uma aferição feita pelo magistrado à luz da situação jurídica litigiosa deduzida em juízo. Os juristas Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2012, p. 213) esclarecem que a análise da legitimação coletiva seria feita em duas fases, da seguinte maneira:

Primeiramente, verifica-se se há autorização legal para que determinado ente possa substituir os titulares coletivos do direito afirmado e conduzir o processo coletivo. A seguir, o juiz faz o controle *in concreto* da adequação da legitimidade para aferir, sempre motivadamente, se estão presentes os elementos que asseguram a representatividade adequada dos direitos em tela.

Nesse sentido, considerando que a verificação abstrata da adequação da representatividade é incompleta, é mister destacar as palavras de Clarissa Diniz Guedes (2012, p. 134):

Se, de um lado, deve o magistrado abster-se de impor óbices meramente procedimentais aos representantes adequados dos direitos coletivos, compete-lhe, de outra face, exercer o controle da representatividade com o fito de impedir a iniciativa de entes desprovidos de capacidade para atuar em defesa do grupo. Do mesmo modo que não seria justo cercear o acesso à justiça de legitimados dotados de representatividade, também não se

poderia permitir que os direitos coletivos fossem defendidos por entes que desconhecem os reais interesses da coletividade ou que não estivessem aptos a tutelá-los de maneira satisfatória.

Desse modo, a representatividade adequada é uma via de mão dupla, que pode justificar, em casos específicos, tanto a ampliação como a restrição da legitimidade para a propositura das ações coletivas.

Quanto ao objeto de estudo deste trabalho, seria possível vislumbrar a ampliação da legitimação coletiva legalmente conferida aos cidadãos, com base na presença da representatividade adequada extraída da Constituição e tendo em vista a coincidência de objetos que existe entre a ação popular e a ação civil pública. Isso sem prejuízo da sua verificação *in concreto* (controle *ope judicis*).¹¹

Ressaltando a proximidade existente entre essas duas ações - ação popular e ação civil pública -, Paulo Roberto de Gouvêa Medina (2010, p. 150) bem salienta o seguinte:

Trata-se, de qualquer modo, de ações afins, uma vez que ambas se destinam à defesa dos interesses da coletividade. *De lege ferenda*, poder-se-ia cogitar, até mesmo, de sua fusão, de modo que a ação popular, com a legitimação ampliada, cobrisse todo o campo hoje alcançado pela ação civil pública, tal como sucede em Portugal, consoante o disposto no art. 52, item 3, de sua Constituição.

Importante advertir, neste ponto, sobre a peculiaridade da tutela ambiental. Conforme exposto no item 1.2, o *caput* do art. 225 da Constituição Federal brasileira determina que a responsabilidade quanto à gestão dos interesses da coletividade, em matéria de meio ambiente, seja compartilhada com a sociedade, isto é, os indivíduos que a compõem têm o *dever* constitucional de atuar em defesa do referido bem.

E, tal como preconizado por CHIOVENDA¹², cuja visão revela-se consentânea com o direito constitucional de cada cidadão à *tutela jurisdicional adequada*, o processo “deve proporcionar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter”.

Por conseguinte, verifica-se ser perfeitamente possível extrair do texto da CF não só uma autorização do constituinte para que os cidadãos tenham

¹¹Trata-se de questão que será detidamente analisada no capítulo subsequente.

¹²GIUSEPPE CHIOVENDA, *apud* CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, *A Reforma do Código de Processo Civil*, p. 149, nº 110.

legitimação para representar os interesses coletivos que envolvam matéria ambiental, mas também a existência de um *dever* de fazê-lo, uma vez que reconhece a sua legitimação política para tanto. Em contrapartida, a sua representatividade deverá ser analisada pelo magistrado, evitando-se, assim, prejuízos à coletividade, conforme será destacado no item 3.2.

Percebe-se, portanto, que, ao exercer o controle judicial da representatividade adequada, o juiz aprimora o sistema, haja vista que terá a responsabilidade de evitar que representantes despreparados e não vocacionados proponham ações coletivas fadadas ao insucesso, em detrimento da defesa dos interesses objeto do litígio.

3. AS CLASS ACTIONS NORTE-AMERICANAS COMO FONTE DE INSPIRAÇÃO PARA O SISTEMA BRASILEIRO

3.1 O tratamento conferido ao instituto pelo sistema norte-americano

Inicialmente, cumpre esclarecer por que motivo o sistema norte-americano foi escolhido como paradigma a ser utilizado para a elaboração deste trabalho. Tal escolha teve como principal objetivo identificar diferenças entre os regramentos atinentes à tutela coletiva de direitos existentes nos EUA e no Brasil, tendo em vista que os norte-americanos possuem uma história muito significativa nessa área.

Nesse sentido, as palavras de Susana Henriques da Costa¹³ (2009) bem ressaltam a sua importância para os demais países, observe-se:

O sistema norte-americano é sem dúvida o mais avançado sistema de tutela coletiva de direitos. A tradição das *class actions* é inegável e serve de fonte de inspiração para todos os países que intentem introduzir em seu ordenamento jurídico instrumentos voltados a proteção dos interesses de massa.

A seu turno, Owen Fiss (2004, p. 240) resalta um importante aspecto da *class action*, concernente à autonegação do legitimado, que coincide com o sistema brasileiro da ação popular. Ele a define da seguinte forma:

A *class action* é de fato uma ação judicial de representação – como já foi notado, o autor está ingressando com uma ação judicial em favor de todos os membros não identificados da classe –, mas ela emprega um conceito peculiar de representação: autonegação. Contrariamente à situação em que nomeio alguém como meu procurador, na *class action* o autor identificado nomeia a si mesmo como representante da classe.

A *class action* encontra-se regulada, no âmbito federal, pela *Rule 23*, que traz os requisitos que necessitam ser preenchidos a fim de que uma demanda possa ser reconhecida como tal. Ao contrário do que ocorre no Brasil, o

¹³ COSTA, Susana Henriques da. *O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro*. in SALLES, Carlos Alberto de (coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro. Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. São Paulo, Quartier Latin, 2009.

ordenamento jurídico norte-americano exige que o juiz proceda à aferição das condições de que se reveste o indivíduo para desempenhar o papel de autor de uma ação coletiva. Esse é um dos requisitos para que uma demanda seja considerada como uma *class action*.

Cássio Scarpinella Bueno¹⁴ explicita os três elementos que a doutrina elenca para a verificação do que seja a *adequacy of representation*, vejamos:

Os membros presentes e nomeados na ação devem demonstrar que têm efetivo interesse jurídico na promoção daquela demanda, isto é, devem dizer por quais razões promovem ação naqueles moldes (vingança pessoal?, concorrência desleal?). É inerente à figura da representatividade adequada a competência dos advogados que conduzirão a ação, mormente aquela da *class*. Neste particular, a Corte deverá examinar sua *bona fides* e sua competência técnica, vale dizer, se têm condições de vencer os desafios que são apresentados no desenvolver das ações destas espécies. Para que esteja preenchido o quesito da representatividade adequada, a Corte deverá, ainda, averiguar a inexistência de qualquer conflito interno no interior da classe, cabendo a ela, alternativamente, dividir a classe tal qual apresentada inicialmente em tantas subclasses que se façam necessárias para o adequado prosseguimento da ação, cada qual com regime próprio de *class action*.

É fundamental destacar que, consoante a visão do sistema norte-americano, o conceito de representatividade adequada não se confunde com o de legitimidade, embora se relacionem um com o outro. É possível depreender a veracidade dessa assertiva mediante a leitura do trecho supracitado, referente aos requisitos que devem ser preenchidos para que possa ser constatada a existência da representatividade adequada, tendo em vista que, ainda que haja legitimidade, é possível que não haja representatividade adequada, pois esta, como visto, exige a presença de outros elementos além daquele.

Assim, deverá ser feito um controle *ope judicis*, a fim de que se decida se a ação prosseguirá como *class action* e se o autor da ação realmente possui condições para fornecer uma adequada representação para todos os membros da classe. Conclui-se, portanto, que o instituto em comento é essencial para que seja assegurada a concretização do princípio do *due process of law*, cuja observância ensejará a extensão subjetiva da coisa julgada material para toda a classe, independentemente do fato de ter, ou não, agido diretamente no processo.

¹⁴ BUENO, Cássio Scarpinella. *As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta*. Revista de Processo, nº 82, ano 21, pp. 92-151, abr.-jun./1996.

Do contrário, se posteriormente for constatado que não houve uma defesa satisfatória dos membros ausentes, faculta-se a um grupo ou a um indivíduo questionar o quanto decidido na *class action*, o que torna a demonstrar o quão importante é a presença da representatividade adequada como forma de conferir segurança e legitimidade ao que já fora determinado nas decisões proferidas no bojo dessas ações coletivas.

3.2 A presença da representatividade adequada no sistema brasileiro

Diferentemente do sistema norte-americano, não existe previsão expressa no sistema brasileiro que exija a observância da representatividade adequada. O que há é um rol de entes aos quais o legislador atribuiu legitimidade para propor demandas coletivas (art. 5º, da Lei 7.347/85 c/c art. 82, do Código de Defesa do Consumidor, no caso da ACP e art. 1º da Lei 4.717/65, no caso da ação popular). É de se destacar que a legitimação da pessoa física não está incluída no rol de legitimados da Lei da ACP, nem no rol do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Assim, levanta-se a seguinte indagação: o microsistema brasileiro de tutela coletiva é suficiente, ou não, para autorizar, como defende a doutrina, um intercâmbio normativo a ponto de conferir legitimidade ao cidadão para a propositura de uma ação popular com abrangência de ação civil pública? Seria o bastante, tal justificativa?

Em resposta aos questionamentos acima, é preciso destacar que eventual intercâmbio normativo entre diplomas que tratem de tutela coletiva não pode ser feito sem que se atente aos valores constitucionais envolvidos. Assim, no caso da defesa do meio ambiente, haja vista as peculiaridades estampadas na CF/88, especialmente o *dever* de tutela deste bem, previsto em seu artigo 225, *caput*, pode-se afirmar que a legitimação do indivíduo para a propositura de ação popular com abrangência de ACP ambiental encontra amparo na Carta Magna. Em contrapartida, devem ser aplicados mecanismos de controle *ope judicis*.

Cabe aqui reproduzir a crítica feita por Flávia Hellmeister Clito Fornaciari (2010, p. 90) a essa restrição existente no ordenamento jurídico brasileiro:

O problema da legitimação da pessoa física não é sua previsão em si, mas o controle que se faz desse ato, pois conferir-se legitimidade ao cidadão não traz qualquer prejuízo à defesa dos direitos coletivos, desde que exercida por pessoa idônea, séria e com propósitos coletivos, não meramente individuais e egoísticos, o que pode ser fiscalizado pelo magistrado, se alçada a representatividade adequada a princípio. A professora Ada Pellegrini Grinover, por ocasião do XIII Congresso Mundial de Direito Processual, realizado em Salvador, no ano de 2007, salientou, no Relatório Geral sobre processos coletivos dos países de *civil law*, que a tendência, em termos de legitimação, é a sua ampliação, para que ela não fique restrita aos organismos privados e possa chegar a diversos segmentos da sociedade e seus representantes, como a pessoa física, as formações sociais e os entes públicos vocacionados para tanto, desde que exercido o correto controle sobre esses entes.

O ponto de vista de Sílvio Alexandre Fazolli (2006, p.184) também se harmoniza com aqueles que criticam o controle *ope legis* da legitimação e pugnam pela ampliação do acesso à justiça. Confira-se:

A visão que se almeja transmitir é que, mesmo reconhecendo as vantagens decorrentes do sistema de legitimação albergado pelo ordenamento pátrio, tem-se que a sua falta de flexibilização – ressalvada a dispensa do lapso referente à constituição prévia da entidade associativa, a cargo do magistrado – pode ensejar prejuízos aos direitos tutelados, em um claro exemplo onde o objeto protegido pela lei pode vir a padecer pela ausência de meios adequados para tutela deste.

No que tange à coisa julgada, de modo distinto do que ocorre no sistema norte-americano, em razão da mencionada limitação ao poder do juiz de aferir a representatividade adequada e, conseqüentemente, do enfraquecimento da garantia de observância do devido processo legal, o sistema brasileiro relativizou a coisa julgada nas demandas coletivas.

Assim, a coisa julgada *erga omnes* sofre restrições no Brasil, onde só ocorrerá se a demanda não tiver sido julgada improcedente por falta de provas, devido ao baixo grau de certeza inerente a tais decisões, em que o autor não conseguiu se desincumbir do ônus de provar suas alegações, de acordo com as regras do artigo 18 da LAP (coisa julgada *secundum eventum litis*), que foi seguido posteriormente pela LACP (artigo 16) e pelo CDC (artigo 103).

Embora não haja previsão legal expressa no sentido de alçar a representatividade adequada a princípio da tutela jurisdicional coletiva, os estudiosos têm se dedicado a reconhecer a sua importância e a ressaltá-la. Nesse compasso, ao manifestar-se sobre a questão ora em debate, Clarissa Diniz Guedes

(2012, p. 165) aduz o seguinte:

Diante das dificuldades em conciliar a legitimidade coletiva à efetivação das normas constitucionais, torna-se inevitável o controle discricionário da representatividade na ação civil pública, independentemente de previsão expressa neste sentido. A possibilidade de utilização de critérios específicos de interpretação das normas referentes à legitimidade na ação civil pública enfatiza a tendência de ampliação dos poderes do juiz no processo coletivo, na esteira do que ocorre com as ações de classe estadunidenses.

Susana Henriques da Costa (2009, pp. 975/976), por sua vez, também se posiciona dessa forma e defende que, seja do ponto de vista quantitativo, seja do ponto de vista qualitativo, o controle judicial sobre a adequação, ou não, da representatividade deve ser permitido, e fundamenta sua compreensão do tema com diversos argumentos.

No tocante ao aspecto qualitativo, afirma ser absolutamente irracional deixar que a máquina judiciária seja movimentada e despenda tempo em processo que eventualmente será reproposto por outro legitimado, o que poderia ser evitado mediante a análise do potencial representativo do autor, afastando-se o processamento de demandas inidôneas e o risco de existirem decisões contraditórias. Já no que se refere aos argumentos de qualidade, não obstante haver técnicas de extensão dos efeitos da coisa julgada para evitar danos aos membros ausentes, que não participaram da demanda, essas técnicas não lidam com a má redação da peça ou a má argumentação, mas apenas com aspectos de prova, de forma que essas outras atuações inadequadas fogem ao controle judicial, se não imposta a necessidade de observância da representatividade adequada.

Ressalte-se que, a despeito de não haver um rol nominal de colegitimados no caso da ação popular, a sistemática é a mesma, pois há presunção legal da representação adequada do cidadão que a ajuizou, sendo que a lei possibilita que qualquer outro cidadão ou o Ministério Público assumam o polo ativo, por exemplo, em caso de desistência (art. 9º da Lei 4.717/65). Logo, as críticas acima explicitadas, ainda que eventualmente tenham sido dirigidas à sistemática da ação civil pública, também se mostram pertinentes às ações populares.

4. A NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DE OBSTÁCULOS EXTRAJURÍDICOS EM PROL DA EFETIVIDADE DA TUTELA COLETIVA DO MEIO AMBIENTE

4.1 Óbices à utilização da ação popular ambiental

Como não poderia deixar de ser, não há como ignorar a existência de alguns obstáculos em torno da tutela dos interesses difusos. De acordo com as palavras de Cappelletti e Garth (1988, p. 26):

Interesses “difusos” são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito de corrigi-lo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação.

O exemplo apresentado pelos referidos autores é bem elucidativo, vejamos:

Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão qualquer interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. Presumindo-se que estes indivíduos tenham legitimização ativa (o que é freqüentemente um problema), eles estão em posição análoga à do autor de uma pequena causa, para quem uma demanda judicial é anti-econômica. (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 27)

Outrossim, os autores supracitados não deixam de externar a sua lúcida compreensão em relação aos óbices que precisam ser *pessoalmente* superados, a fim de que litígios como esses, que envolvem interesses difusos, possam ser reivindicados de forma satisfatória perante o Poder Judiciário. Nesse sentido, a primeira questão pertinente é a necessidade de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível. Uma segunda barreira relaciona-se ao fato de que as pessoas têm limitados conhecimentos a respeito de como ajuizar uma demanda. É de se destacar, também, a indisposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais, notadamente para demandar direitos não-tradicionais. (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, pp. 22/25)

Vale salientar, ainda, a opinião de Marcelo Abelha Rodrigues (2011, p.

106) especificamente a respeito da ação popular, adiante aduzida:

Claro que a ação popular é um remédio importante, mas sem dúvida o próprio problema do analfabetismo no Brasil, onde poucos conhecem seus direitos, é determinante para que a ação popular não seja, propriamente, “um remédio para todos os cidadãos”, embora abstratamente baste ser eleitor e estar em dia com suas obrigações eleitorais para que esse remédio possa ser utilizado com o fim de anular ato lesivo ao meio ambiente.

E afirma, ainda, quanto à possibilidade de o legislador brasileiro adotar uma ampliação da legitimidade ativa para agir em prol do meio ambiente na ação popular e na ação civil pública:

Há um anteprojeto elaborado por Ada Pellegrini Grinover e Aluisio de Castro Mendes que prevê essa ampliação, apostando que com isso a tutela do direito coletivo seja universalizada, permitindo maior participação da sociedade na sua tutela. É possível que sim, mas pensamos que essa aproximação com o sistema norte-americano – já feita pela lei de proteção ambiental argentina – pode não representar um ganho prático muito grande, porque a relação de titularidade do indivíduo com o bem público é quase inexistente no nosso País, onde muitos pensam que o que é público não lhes pertence, porque é do governo. (RODRIGUES, 2011, p. 107)

Nesse compasso, tem-se que o único modo de dar respostas suficientemente realísticas e flexíveis a esses casos concretos é por meio da aferição da adequação da representatividade, que deverá ser realizada pelo juiz, caso a caso, pautando-se em parâmetros legais que sejam norteados pelo princípio do devido processo legal e, claro, sempre se atentando à necessidade de motivar as decisões. O tópico a seguir se propõe a apresentar alguns dos critérios alinhavados por diferentes juristas, com o fito de viabilizar a realização dessa análise pelos magistrados.

4.2 Sugestões de *lege ferenda*

Atentos à tendência de ampliação dos poderes do juiz no âmbito dos processos coletivos, diversos grupos de juristas vêm apresentando sugestões de critérios, não só objetivos, mas também subjetivos, que orientem o magistrado nessa

complexa tarefa de averiguar a adequação da representação.

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2012, pp. 214/216) reproduzem em sua referida obra alguns desses critérios sugeridos. O Código Modelo de Processo Coletivo desenvolvido pelo Instituto Ibero-americano de Direito Processual sugere, em relação ao legitimado, a averiguação de sua credibilidade, capacidade, prestígio e experiência, o seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, a sua conduta em outros processos coletivos, a sua capacidade financeira para prosseguir na ação coletiva, bem como o grau de representatividade da pessoa física perante o grupo, categoria ou classe (art. 2º, §2º).

O Código de Processo Civil Coletivo proposto por Antônio Gidi indica basicamente os mesmos critérios acima enumerados, mas ressalta a necessidade de se avaliar também a conduta dos advogados que irão representar a classe. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, a seu turno, também prevê a possibilidade de haver esse controle judicial e permite, em seu artigo 20, I, a legitimação da pessoa física.

Por outro lado, Gilberto Gomes Bruschi & Antonio Carlos Guidoni Filho (2006, p. 69) chamam a atenção para o seguinte:

O controle judicial da representatividade adequada na ação popular é essencial, pois o autor popular é naquele momento, nada mais, nada menos, que a própria coletividade em juízo. Tal mudança legislativa possibilitaria ao juiz o indeferimento de plano do processamento de ação popular, por falta do preenchimento de requisito representatividade adequada, quando proposta por cidadão que não transparecesse seriedade, credibilidade, ou apresentasse capacidade técnica, econômica e outras características indispensáveis ao prosseguimento da demanda.

Mas é fundamental que os juízes, por sua vez, ajam de acordo com o disposto no art. 93, IX, da CF/88, o qual estabelece que as decisões judiciais devem ser motivadas, sob pena de nulidade. Nos dizeres de Nelson Nery Junior (2009, p. 286):

Fundamentar significa o magistrado dar as razões, de fato e de direito, que o convenceram a decidir a questão daquela maneira. A fundamentação tem implicação *substancial* e não meramente formal, donde é lícito concluir que o juiz deve analisar as questões postas a seu julgamento, exteriorizando a base fundamental de sua decisão.

Nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2012, p. 217):

A exigência da representatividade adequada não pode tornar-se uma alternativa para “sentenças processuais”, vedando o enfrentamento da matéria de fundo. (...) Impõem-se zelo e cuidado redobrado na fundamentação das decisões que entendam pela ausência de representatividade adequada para que se evite atuar no sentido contrário das finalidades instituídas para a tutela coletiva.

Contanto que sejam observadas as condições anteriormente mencionadas, certamente os riscos de prejuízos à tutela coletiva de direitos serão minimizados. Vale ressaltar, ainda, o que Marcelo Abelha Rodrigues (2011, p. 91) afirma sobre o alcance que deve ter o princípio do acesso à justiça. Confira-se:

(...) o que deve ficar bem claro é que não deve este princípio ficar no plano utópico, ou seja, para que ele seja alcançado, **deve o Estado fornecer todos os instrumentos possíveis e capazes de efetivar o pleno e irrestrito acesso à ordem jurídica**, e, ademais, que o seja, antes de tudo, a uma ordem jurídica justa e efetiva, sob pena de tal princípio se perder no espaço carcomido da inocuidade. (grifo acrescentado)

Verifica-se ser plausível, portanto, que o cidadão se utilize da ação coletiva ambiental, com abrangência de ação civil pública, nos casos que envolvam a tutela do meio ambiente, tendo em vista que ele é corresponsável por preservá-lo e defendê-lo, tal como preceitua o art. 225 da CF/88, e levando-se em consideração, ainda, que as normas que compõem o microssistema de tutela coletiva devem subsidiar-se, contanto que esse intercâmbio normativo corrobore os valores constitucionais envolvidos.

Assim, pode-se afirmar que, nesses casos, o ordenamento jurídico em vigor já permite uma legitimidade mais ampla para a ação civil pública, assemelhando-se, especificamente nesse ponto, às *class actions* estadunidenses. É imprescindível, porém, que também seja realizado um controle *ope judicis* da representatividade adequada, pois, embora não exista previsão legal expressa nesse sentido - o que seria altamente recomendável -, essa forma de controle é compatível com a CF/88, e permite que os processos coletivos sejam bem aproveitados e revertidos em proveito efetivo de toda a humanidade.

CONCLUSÃO

Dentre os inúmeros instrumentos democráticos que se encontram previstos na Constituição Federal de 1988, a ação coletiva em defesa do meio ambiente, conhecida como “ação popular ambiental” se destaca devido ao fato de o seu alcance corresponder ao de uma ação civil pública. Essa interpretação se justifica com base nas peculiaridades do bem jurídico tutelado, bem como no dinamismo próprio dos diplomas que compõem o microsistema do processo coletivo.

O artigo 225, *caput*, da CF/1988 atribui à coletividade e a seus membros o *dever* de tutela deste bem, o qual passou a ser objeto da ação popular por força do disposto no seu artigo 5º, LXXIII. Assim, essa modalidade de ação deve ser aplicada tendo em mira o alcance da melhor tutela possível para o meio ambiente.

À luz da efetividade do processo em matéria ambiental, na esteira da Teoria do Acesso à Justiça, é necessário que se assegure ao autor popular uma tutela diferenciada, com o fito de lhe garantir o acesso à ordem jurídica justa, uma vez que a inafastabilidade do controle jurisdicional contempla não só os direitos individuais, mas também os difusos e coletivos.

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, o bem ambiental possui características específicas que demandam um tratamento processual coerente com as suas necessidades, consoante reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, de modo que as regras processuais previstas na Lei da Ação Civil Pública, por serem mais efetivas, devem ser aplicadas às ações populares ambientais.

Justifica-se, assim, a ampliação da legitimação para o ajuizamento de uma ação civil pública, que poderá ocorrer por iniciativa do cidadão nos casos que envolvam a defesa do meio ambiente. No entanto, verifica-se que o sistema brasileiro, diferentemente do sistema norte-americano, já estabelece em lei o rol de legitimados que poderão desempenhar a função de litigar em favor dos direitos supraindividuais, e carece de uma regulamentação infraconstitucional em torno do instituto da representatividade adequada, embora o seu controle já possa ser feito com base no princípio constitucional do devido processo legal.

Em razão disso, é recomendável que sejam realizadas mudanças legislativas nesse sentido, em prol da efetivação do acesso *substancial* à justiça, uma vez que o regime *secundum eventum probationis* apenas ameniza tal problemática, mas não é o bastante para solucioná-la, e tendo em vista que o controle da representatividade adequada é hábil ao aprimoramento do sistema e a minimizar os riscos de prejuízos que podem ser ocasionados por um representante inadequado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 889.766-SP, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJU, 18.10.2007.

BRUSCHI, Gilberto Gomes; GUIDONI FILHO, Antonio Carlos. Noções gerais sobre a Ação Popular no Direito Brasileiro. *in* GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006.

BUENO, Cássio Scarpinella. As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta. *Revista de Processo*, nº 82, ano 21, pp. 92-151, abr.-jun./1996.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da Justiça Civil. *Revista de Processo*, vol. 5, p. 128, jan./1977.

COSTA, Susana Henriques da. O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. *in* SALLES, Carlos Alberto de (coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro*. Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. São Paulo, Quartier Latin, 2009.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol.4. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma do Código de Processo Civil*, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FAZOLLI, Silvio Alexandre. Barreiras constitucionais à legitimação ope legis das ações coletivas ambientais no ordenamento jurídico pátrio. *Revista de Processo*, vol. 141, p. 180, Nov./2006.

FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. *Representatividade Adequada nos Processos Coletivos*. 2010. 188f. Tese (Doutorado em Direito)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GIDI, Antônio. Legitimidade para agir em ações coletivas. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 14, pp.52-66, abr.-jun./1995.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon. Ação Popular Ambiental: principais aspectos. *in* GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações Coletivas para a tutela do meio ambiente e dos consumidores – a Lei 7.347, de 24.7.85. *Revista de Processo*, vol. 44, p. 113, Out/1986.

GUEDES, Clarissa Diniz. *Legitimidade Ativa e Representatividade na Ação Civil Pública*. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva, *in* GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. *Direito Processual Constitucional*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. 9. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

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

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. A ação popular ambiental enquanto instrumento hábil à concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Artigo publicado na *Revista Internacional Direito e Cidadania*, ISSN nº 1983-1811, disponível em <<<http://www.reid.org.br/?CONT=00000269>>>. Acesso em 08 de outubro de 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. Ação Popular Ambiental: primeiras abordagens, *in* GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006.