

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE
JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DAS DEMANDAS NO MUNICÍPIO DE
BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC**

OLEGÁRIO JOÃO DA SILVA

Itajaí-SC, junho de 2025

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DEMANDAS NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC

OLEGÁRIO JOÃO DA SILVA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Stanziola
Coordenador: Professor Doutor Paulo Marcio Cruz

Itajaí-SC, junho de 2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço a **Deus** por me proporcionar a benção da vida e a realização de um sonho, que é este Mestrado.

À **minha família**, que sempre acreditou nos meus sonhos e nunca mediu esforços para me apoiar em torná-los realidade.

Ao meu amor, **Marilia**, pelo companheirismo, parceria e incentivo constante.

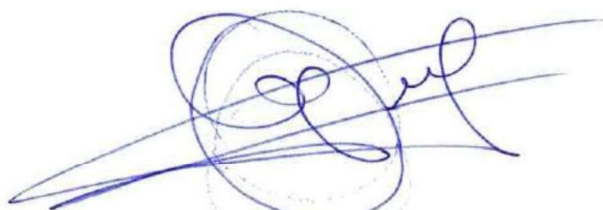
A minha **netinha Beatriz**, que é um presente na minha vida e representa muita alegria na minha rotina.

A todos os **professores** que me ajudaram nessa caminhada, especialmente meu **Orientador**, por quem tenho muito respeito e admiração.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí-SC, junho de 2025.



OLEGÁRIO JOÃO DA SILVA
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO
MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 28/08/2025, às quatorze horas, o mestrando Olegário João Da Silva fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DEMANDAS NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Ricardo Stanziola Vieira (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutora Milena Petters Melo (FURB), como membro, Doutor Zenildo Bodnar (UNIVALI), como membro e Doutor Marcos Ricardo Staffen (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 28 de agosto de 2025.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAC	Condições de Ajustamento de Conduta
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CC/2002	Código Civil de 2002
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
EMASA	Empresa Municipal de Abastecimento de Água e Esgotos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPAGRI/ CIRAM	Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia
FATMA	Fundação para o Meio Ambiente
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
PMBC	Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor.
SEMAE	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Economia Verde
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

ROL DE CATEGORIAS

Ação Popular: é um instrumento constitucional que permite a qualquer cidadão propor uma ação judicial para anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Controle Judicial: refere-se à capacidade do Poder Judiciário de revisar atos administrativos e legislativos para garantir que estejam em conformidade com a Constituição e as leis.

Fato Jurídico: São os eventos que produzem os efeitos jurídicos. Podem ser fatos naturais (sem interferência humana) e fatos jurídicos (com interferência humana). As ações populares são motivadas, majoritariamente, a partir de fatos jurídicos, especialmente relacionadas ao Poder Público.

Norma Jurídica: é a categoria central, referindo as regras de conduta impostas pelo ordenamento jurídico, nesse caso há a discussão das estruturas das normas, sua constituição (hipótese e disposição) e sua regulação na sociedade. Para o presente trabalho, serão discutidas as normas relacionadas as políticas ambientais e ao que rege a Ação Popular.

Objetos do Direito: refere-se aos bens materiais e imateriais que podem ser alvo de uma relação jurídica. Nessa categoria é analisado como os bens são classificados e protegidos pelo ordenamento jurídico. Para essa dissertação, serão avaliados os bens relacionados a esfera ambiental, considerando como serão classificados e protegidos pelas políticas públicas ambientais.

Políticas Públicas Ambientais: são um conjunto de ações e diretrizes estabelecidas pelo governo para proteger e preservar o meio ambiente.

Políticas Públicas: são ações e programas desenvolvidos pelo governo para atender às necessidades da sociedade. Elas envolvem a formulação, implementação e avaliação de medidas que visam promover o bem-estar social, econômico e ambiental.

Sanção Jurídica: Consequência imposta pelo ordenamento jurídico em caso de violação da norma. Neste item, se discute as funções punitiva e preventiva das sanções e sua importância para manutenção da ordem jurídica. Nesta avaliação para

o projeto, serão analisadas as consequências dos fatos jurídicos a partir de uma Ação Popular.

Sujeitos de Direito: são as pessoas de natureza física ou jurídica que possuem a capacidade de adquirir direitos e assumir obrigações. É explorado a definição classificação e relevância dos sujeitos no contexto jurídico, igualmente que será abordado, considerando quem são os agentes que podem legitimar uma Ação Popular, assim como as responsabilidades frente as políticas públicas implantadas.

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	11
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	17
DA AÇÃO POPULAR NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO	17
1.1 ORIGENS HISTÓRICAS E EVOLUÇÃO DA AÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	17
1.2 CONCEITO DA AÇÃO POPULAR	24
1.3 PREVISÃO LEGAL DA AÇÃO POPULAR	29
1.3.1 Legitimidade Da Ação Popular	36
1.3.2 Características Da Ação Popular	38
1.3.3 Requisitos Da Ação Popular.....	39
CAPÍTULO 2	42
DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	42
2.1 DEMARCAÇÃO CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	43
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO MEIO AMBIENTE	52
2.3 SUSTENTABILIDADE E TRANSNACIONALIDADE COMO META DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC	80
CAPÍTULO 3	93
INSTRUMENTOS LEGAIS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	93
3.1 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	101
3.2 AÇÕES POPULARES E CONDIÇÕES DE AJUSTE DE COMPORTAMENTO NO DISTRITO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC	103
3.3 DIFERENCIAÇÃO ENTRE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR.....	109
3.4 A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE JUDICIAL DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154

RESUMO

A presente Dissertação é resultado das pesquisas realizadas durante o Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Está inserida na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo, na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade e Projeto de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Seu objetivo é compreender como a ação popular tem sido utilizada no município para questionar decisões administrativas que impactam o meio ambiente, bem como avaliar a efetividade desse instrumento jurídico na defesa dos interesses coletivos e na promoção da sustentabilidade. Este estudo analisa a ação popular como instrumento jurídico de controle das políticas públicas ambientais, com foco nas demandas judiciais no município de Balneário Camboriú/SC. A pesquisa investiga a aplicabilidade e a eficácia desse mecanismo na proteção ambiental, considerando a legislação brasileira, precedentes jurisprudenciais e casos concretos. A metodologia empregada é baseada no método indutivo, utilizando análise documental e revisão bibliográfica para compreender o impacto da ação popular na formulação e implementação das políticas ambientais. O Capítulo 1 apresenta o referencial teórico da ação popular, discutindo sua origem, evolução e fundamentos legais, com especial atenção à sua relação com o direito ambiental. O Capítulo 2 contextualiza o cenário ambiental e jurídico de Balneário Camboriú, examinando as políticas públicas locais de sustentabilidade e os desafios urbanos enfrentados pelo município. No Capítulo 3, são analisados casos concretos de ações populares ambientais, com destaque para seus efeitos na gestão pública e na proteção dos recursos naturais. A pesquisa busca responder se a ação popular tem sido um meio eficaz para a responsabilização do poder público e de particulares em casos de degradação ambiental. Também verifica se há efetividade nas decisões judiciais que resultam dessas ações e como elas influenciam a gestão pública do meio ambiente. Os resultados demonstram que, embora a ação popular seja um importante instrumento de participação cidadã e controle social, enfrenta desafios, como a morosidade do sistema judicial e dificuldades probatórias. Conclui-se que, para garantir maior efetividade na defesa do meio ambiente, é necessário aperfeiçoar a

normatização e a atuação do Judiciário, além de fortalecer a conscientização da população sobre o seu papel na fiscalização ambiental. O estudo contribui para o debate sobre o aprimoramento dos mecanismos jurídicos de controle ambiental e reforça a necessidade de medidas institucionais para ampliar a efetividade da ação popular nesse contexto. Além disso, a pesquisa está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), reafirmando seu impacto social, jurídico e político na promoção da sustentabilidade e da justiça ambiental.

Palavras-chave: Ação Popular; Controle Judicial; Políticas Públicas; Meio Ambiente; Sustentabilidade.

ABSTRACT

This dissertation presents the findings of research conducted during the Master's Program of the Graduate Program in Legal Science at the University of Vale do Itajaí. It is part of the Concentration Area "Fundamentals of Positive Law," within the Research Line "Environmental Law, Transnationality, and Sustainability" and the Research Project of the same name. The study aims to examine how popular action (ação popular) has been used in the municipality to challenge administrative decisions that impact the environment, and to assess the effectiveness of this legal instrument in defending collective interests and promoting sustainability. The study analyzes popular action as a legal mechanism for overseeing environmental public policies, focusing on judicial proceedings in the municipality of Balneário Camboriú/SC. The research evaluates the applicability and effectiveness of this tool in environmental protection, considering Brazilian legislation, judicial precedents, and concrete cases. The methodology is based on the inductive method, using documentary analysis and bibliographical review to understand the impact of popular action on the formulation and implementation of environmental policies. Chapter 1 presents the theoretical framework of popular action, discussing its origins, development, and legal foundations, with special attention to its connection with environmental law. Chapter 2 contextualizes the environmental and legal landscape of Balneário Camboriú, examining local public policies on sustainability and the urban challenges faced by the municipality. Chapter 3 analyzes specific cases of environmental popular actions, highlighting their effects on public administration and the protection of natural resources. The research seeks to determine whether popular action has served as an effective means of holding public authorities and private entities accountable in cases of environmental degradation. It also assesses the effectiveness of judicial decisions arising from such actions and their influence on public environmental governance. The results demonstrate that, while the popular action is an important instrument of citizen engagement and social oversight, it faces challenges such as judicial delays and evidentiary difficulties. The study concludes that enhancing legal frameworks and judicial performance, alongside strengthening public awareness of environment oversight, are essential to improving its effectiveness. This study contributes to the

debate on improving legal mechanisms for environmental control, and reinforces the need for institutional measures to enhance the effectiveness of popular action in this context. It aligns with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDG 11 (Sustainable Cities and Communities), SDG 13 (Climate Action), and SDG 16 (Peace, Justice, and Strong Institutions), reaffirming its social, legal, and political impact in promoting sustainability and environmental justice.

Keywords: Popular Action; Judicial Control; Public Policies; Environment; Sustainability.

INTRODUÇÃO

A Dissertação está inserida na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo, na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade e Projeto de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

Esta pesquisa busca analisar o papel da ação popular na tutela do meio ambiente, com ênfase nas demandas judiciais em Balneário Camboriú/SC.

Além disso, esta dissertação está inserida no contexto de dupla-titulação com a Universidade de Lisboa, permitindo uma abordagem comparativa entre os sistemas jurídicos brasileiro e europeu no que tange ao controle ambiental por meio da ação popular.

A presente dissertação aborda o tema da ação popular como instrumento de controle judicial das políticas públicas ambientais, com uma análise específica das demandas no município de Balneário Camboriú/SC.

O objetivo geral da pesquisa é compreender como a ação popular tem sido utilizada no município para questionar decisões administrativas que impactam o meio ambiente, bem como avaliar a efetividade desse instrumento jurídico na defesa dos interesses coletivos e na promoção da sustentabilidade.

Os objetivos específicos incluem:

- (i) analisar o arcabouço jurídico que fundamenta a ação popular ambiental;
- (ii) examinar casos concretos de ações populares ajuizadas em Balneário Camboriú;
- (iii) identificar desafios e oportunidades para a ampliação do uso desse mecanismo no município.

A pesquisa parte do seguinte problema central: Em que medida a ação popular tem sido um mecanismo efetivo de controle judicial das políticas públicas ambientais em Balneário Camboriú?

Para responder a essa questão, foram levantadas as seguintes hipóteses:

(a) A ação popular tem sido utilizada de forma crescente no município, porém enfrenta desafios relacionados à morosidade do judiciário e à dificuldade de comprovação dos danos ambientais;

(b) O uso da ação popular tem resultado em mudanças concretas nas políticas ambientais locais, mas sua efetividade ainda é limitada pela ausência de ampla participação social;

(c) Há necessidade de fortalecimento dos mecanismos de acesso à informação ambiental para garantir maior embasamento das ações populares.

Os resultados da investigação são apresentados ao longo desta dissertação, distribuídos em capítulos conforme descrito a seguir.

O Capítulo 1 apresenta um referencial teórico sobre a ação popular, discutindo sua origem, evolução e fundamentação legal no Brasil. São abordados os princípios jurídicos que sustentam esse mecanismo e sua relação com o direito ambiental.

O Capítulo 2 trata do contexto ambiental e jurídico de Balneário Camboriú, analisando as principais políticas públicas voltadas à sustentabilidade e os desafios enfrentados pela cidade em relação ao crescimento urbano e à conservação dos ecossistemas locais.

No Capítulo 3, são examinados casos concretos de ações populares ambientais ajuizadas no município, com uma análise crítica dos seus desdobramentos e impactos na formulação e implementação das políticas públicas ambientais.

Por fim, a dissertação se encerra com as considerações finais, que destacam os principais achados da pesquisa e apontam caminhos para futuras

investigações e aprimoramento do uso da ação popular como instrumento de controle ambiental.

A pesquisa está vinculada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente ao ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), dado seu enfoque na promoção da sustentabilidade urbana e na garantia de mecanismos democráticos de participação e controle social sobre políticas ambientais.

A justificativa para a realização desta pesquisa reside na importância da ação popular como ferramenta de participação cidadã na proteção do meio ambiente, especialmente em municípios que enfrentam desafios decorrentes da urbanização acelerada.

O impacto social da pesquisa está na possibilidade de ampliar o conhecimento da população sobre esse instrumento jurídico, fomentando maior engajamento na defesa dos interesses coletivos. Politicamente, o estudo contribui para o aprimoramento das práticas de governança ambiental, ao evidenciar falhas e potencialidades do controle judicial das políticas públicas ambientais.

No aspecto tecnológico, a pesquisa pode incentivar o desenvolvimento de plataformas digitais para facilitar a transparência e o acesso a informações ambientais relevantes para a fundamentação das ações populares.

Não há conflito de interesse a ser declarado nesta pesquisa. Além disso, o estudo contou com apoio institucional da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e não recebeu financiamento externo.

O objetivo institucional desta dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

O objetivo científico consiste na análise da ação popular como mecanismo de controle judicial das políticas públicas ambientais, verificando sua efetividade e os desafios encontrados em sua aplicação.

A metodologia empregada nesta pesquisa segue uma abordagem qualitativa, com base na análise documental e no estudo de casos concretos.

Na fase de investigação, foi utilizado o método indutivo, por meio da observação de decisões judiciais e normativas relacionadas às ações populares ambientais em Balneário Camboriú.

Na fase de tratamento dos dados, aplicou-se o procedimento cartesiano, buscando organizar e sistematizar as informações coletadas de maneira lógica e coerente.

O relatório dos resultados, expresso nesta dissertação, é composto na base lógica indutiva, a partir da identificação de padrões e tendências nas decisões judiciais analisadas.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

As traduções das citações em língua estrangeira foram feitas livremente pelo Autor.

Dessa forma, esta pesquisa visa contribuir para o aprofundamento do debate sobre a efetividade da ação popular na tutela do meio ambiente, estimulando o desenvolvimento de estratégias para fortalecer a participação social e aprimorar os mecanismos de controle judicial das políticas públicas ambientais no Brasil.

CAPÍTULO 1

DA AÇÃO POPULAR NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 ORIGENS HISTÓRICAS E EVOLUÇÃO DA AÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A ação popular, também conhecida como “denúncia popular” ou “acusação popular”, responde a um conceito jurídico por meio do qual qualquer cidadão, diretamente afetado ou não pelo crime, pode se apresentar como acusados no processo penal em nome da empresa para defender e salvaguardar o bem comum. Desde os primórdios da civilização, o julgamento acusatório na sua formulação mais simples de acusador, acusado e juiz, era o único sistema eficaz e concebível e a acusação popular foi acomodada neste sistema desde os primeiros códigos legais escritos da humanidade dos quais há algum registro, por exemplo¹.

De acordo Pochmann, por exemplo, o Código de Hamurabi (artigos 108 e seguintes) incluía o princípio da acusação da parte ofendida ou de qualquer indivíduo para a acusação de crimes que hoje consideramos públicos, como homicídio. Também para a punição das infrações militares ou, diretamente, aquelas cometidas pelo oficial (art. 33 e 34), era reconhecida legitimidade a todos os cidadãos, ou seja, foi estendido, mas sem qualquer referência à pessoa processada pela prática do crime².

É por isso que era e é comum encontrar o exercício da ação popular em casos de crimes graves ou como forma de proteção do interesse público e coletivo. É necessário mencionar o mecanismo que tem sido utilizado ao longo da história para evitar falsas acusações, que é a aplicação da Lei de Talião. Essa lei era responsável por garantir que qualquer pessoa que acusasse outra de qualquer crime sem poder

¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

² SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. *In: Quaestio Iuris (QI)*, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025.

provar sofreria a mesma pena que havia solicitado em sua acusação. Entretanto, como veremos mais adiante neste trabalho, com o tempo essa suposta garantia de veracidade e seriedade seria substituída por um vínculo, a fim de evitar consequências vitais e promover a convivência pacífica³.

Encontra-se a origem da ação popular no direito romano, onde os cidadãos podiam apresentar acusações contra outros perante o pretor ou magistrado. Ele se encaixa. Deve-se acrescentar que algumas das referências à acusação popular aparecem em escritos legislativos anteriores, como, por exemplo, nos textos dos clássicos gregos. Os textos dos clássicos gregos nos deram conhecimento confiável de que a acusação popular também era exercida no Direito Ático e na cultura jurídica helênica.

Muitos dos autores que estudaram e analisaram detalhadamente este assunto abordam a ideia de que, graças às reformas legislativas de Sólon, é possível falar de “ações populares”, pois a partir daquele momento foi garantido aos cidadãos o direito de exercer ações em favor dos prejudicados ou lesados. No entanto, como veremos, isso tornou-se popular durante a Idade Média e a Idade Moderna⁴.

A origem da ação popular está localizada no Direito Romano, especificamente na época republicana, onde se estabeleceu o sistema processual acusatório puro, centralizando a função processual na figura dos magistrados (Quaesitores, Stationarii, Curiosi). Através do sistema processual acusatório puro, qualquer cidadão, pela sua mera condição de membro da sociedade, poderia iniciar a ação penal por um crime em nome da sociedade (*actio ex quibus ex populo*), obtendo assim um benefício econômico, estando na Lex Calpúnia (149 a.C.), onde esse direito de acusar foi contemplado pela primeira vez⁵.

³ PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. **A ação popular como instrumento de tutela do direito fundamental ao ambiente**: um estudo comparado luso-brasileiro. 2018. 112 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.grupoautonoma.pt/server/api/core/bitstreams/2b80ebcd-b426-4a29-93d9-99a1ca5827cb/content>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁴ SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. **In: Quaestio Iuris (QI)**, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁵ SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. **In: Quaestio Iuris (QI)**, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Segundo Silva, na Roma clássica, a base que permitia a qualquer cidadão em plena capacidade exercer a função de promotor em um julgamento público baseava-se no direito dos cidadãos ou da sociedade à paz pública, bem como à defesa dos mesmos contra crimes públicos. Contudo, em muitas ocasiões as acusações não foram feitas apenas com o objetivo de defender o interesse comum, mas visavam obter o “prêmio” que era atribuído aos acusadores vitoriosos que provinha dos bens do réu⁶.

O cidadão que acusava era um expoente do exercício permanente da soberania popular, garantida pelo direito romano como um todo. A ação popular foi, portanto, uma manifestação plena do sistema acusatório. Entretanto, o crescimento dos poderes públicos na iniciação e no desenvolvimento do processo penal foi interpretado como um mecanismo para sua publicidade, bem como uma centralização do controle do Chefe de Estado romano na justiça e na sociedade. Assim, a concepção privada do processo penal foi gradualmente rompida para abrir caminho à sua consideração como processo público⁷.

Com efeito, uma das características fundamentais do sistema acusatório, além da punição e com órgãos judiciais formados por representantes da sociedade, é a ação popular, pois sem acusador não há persecução criminal e é possível que o acusador popular seja um membro não ofendido da sociedade, a quem é atribuída a função de investigar e processar crimes.

Esse direito geral de acusar foi reduzido por uma série de limitações subjetivas. Para entender melhor:

Entenderemos quem pode acusar, se soubéssemos quem não pode. E assim, alguns são proibidos de acusar por causa de sexo ou idade, como uma mulher ou um aluno; para outros por causa de seu juramento, como aqueles que estão nas forças armadas; a outros em razão de sua magistratura ou poder, que permanecendo nele não podem ser levados a julgamento sem infringir a lei; aos outros por causa de seus próprios crimes, como os infames; outros por interesse

⁶ SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. *In: Quaestio Iuris (QI)*, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁷ PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. **A ação popular como instrumento de tutela do direito fundamental ao ambiente**: um estudo comparado luso-brasileiro. 2018. 112 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.grupoautonoma.pt/server/api/core/bitstreams/2b80ebcd-b426-4a29-93d9-99a1ca5827cb/content>. Acesso em: 14 fev. 2025.

vergonhoso, como aqueles que assinaram duas ações judiciais contra dois réus, ou receberam dinheiro para acusar ou não acusar; aos outros por causa da sua própria condição, como libertinos contra os clientes⁸.

Assim, as limitações subjetivas são especificadas da seguinte forma:

1. Não cidadãos, pois não eram considerados representantes do interesse público e social.
 2. Menores, salvo nos casos de incidência direta da infração penal, sempre mediante autorização expressa do responsável.
 3. Mulheres, exceto em crimes cometidos contra elas diretamente ou contra parentes.
 4. O estatuto jurídico completo do acusador, quando lhe fosse exigido: Uma fortuna de mais de 50 moedas de ouro, associada a cidadãos ricos e solventes.
- O consentimento do *paterfamilias* caso algum dos seus filhos seja o acusador. No caso dos servos, um patrimônio de 30.000 *sestércios* e proibição para se voltar contra seu chefe. O infame, também privado de representação em julgamento.
5. Juízes que exercem cargos públicos.
 6. Os soldados.
 7. Pessoas que já tentaram apresentar queixa em mais de uma ocasião.
 8. O próprio acusado.
 9. Acusações contrárias às normas de piedade por não respeitar os laços de sangue.

⁸ PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. **A ação popular como instrumento de tutela do direito fundamental ao ambiente**: um estudo comparado luso-brasileiro. 2018. 112 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.grupoautonoma.pt/server/api/core/bitstreams/2b80ebcd-b426-4a29-93d9-99a1ca5827cb/content>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 98.

A regra geral era então o direito concedido a todos os cidadãos de acusar, mas com limitações ou exclusões em relação aos sujeitos acusadores ou acusados e por serem crimes de natureza privada. Além disso, nos casos de ações recíprocas, a mais grave era sempre resolvida primeiro e, nos casos de gravidade igual, a ação mais antiga⁹.

Era possível que houvesse vários acusadores, sendo que, nesse caso, era o magistrado que designava o cidadão como acusador, acusador ou acusador principal o mais ofendido ou prejudicado ou quem for dotado de qualidades pessoais especiais (dignidade, idade, costumes ou outra justa causa), com o objetivo principal de garantir imparcialidade e igualdade processual¹⁰.

Poderá haver a existência dos chamados assinantes encarregados de fornecer provas e assinar a incriminação. Durante a Alta Idade Média, as diferenças entre o processo penal e o processo civil eram praticamente inexistentes, prevalecendo o princípio da “ninguém responderá sem um reclamante” (*nullum respondeat sine querelloso*). O processo poderia ser iniciado seja por intimação, queixa ou reclamação apresentada pelo interessado ou seus familiares, geralmente acompanhada de juramento (manquadra) que garantia a veracidade e boa-fé da pessoa que inicia o processo.

O elemento característico desse juramento solene, cuja punição era baseada no perjúrio na vida após a morte, reside no fato de que nenhuma queixa era apresentada sem fundamento ou por malícia, mas sim porque o acusado era considerado culpado de forma confiável.

É necessário ressaltar que, a partir da criação do *Fuero Juzgo*, surge pela primeira vez em nosso direito histórico a ideia da *inscriptio* romana, ou seja, o compromisso do acusador de receber a mesma pena que ele próprio pretendia, o acusado. Se o acusado fosse absolvido, porém, não bastava que o acusador apenas o acusasse, mas também exigia a aplicação de tortura ao acusado. O sistema

⁹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação Civil Pública - Ação popular - A defesa dos interesses difusos e coletivos-Posição do Ministério Público. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 208, p. 35-53, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46984>. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁰ COSTA, Amarildo Lourenço. **Moralidade administrativa na ação popular**. São Paulo: Editora Baraúna, 2016.

acusatório romano puro vigorou até o final da Idade Média, a partir desse momento o processo inquisitorial nasceu e se espalhou por toda a Europa Ocidental¹¹.

Após a promulgação dos Decretos, o processo inquisitorial foi influenciado pelo processo romano extraordinário per quaestiones (por perguntas), onde o juiz podia iniciar o processo ex officio, ouvindo testemunhas, recolhendo provas e proferindo sentença, sem necessidade de acusação prévia.

Com as Partidas, a ação popular entrou em declínio, caindo em desuso durante as primeiras décadas do regime liberal. Regulamentavam as diferentes formas de instauração do processo penal: o processo acusatório iniciava-se pela acusação, regendo-se por um princípio de mera intervenção privada, e o processo inquisitorial iniciava-se pela denúncia e pelo inquérito, embora também pudesse ser iniciado pela acusação julgar ex officio após tomar conhecimento ou ouvir um rumor de uma suposta infração criminal. Era um processo muito mais rápido e simples, onde o acusador só precisava fornecer uma declaração, provas e outras informações relevantes ao caso¹².

Para a persecução de crimes lesivos dos interesses de todo o povo, a sociedade, o Estado e, em última análise, o monarca, “como os da moeda falsa ou falsificada [...] traição contra o Rei ou o reino ou por uma ofensa recebida por ele, seus parentes, libertos ou senhores”. Assim, o acusador tinha que fazer a acusação por escrito, enfrentar a inscriptio e se comprometer a receber a mesma pena que aquela destinada ao acusado¹³.

O sistema inquisitorial durou até o século XVIII, quando o sistema acusatório romano foi reintroduzido na esteira do Iluminismo. Contudo, o Estado

¹¹ SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. *In: Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 32, n. 63, p. 235-270, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p235>. Acesso em: 10 fev. 2025.

¹² SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. *In: Quaestio Iuris (QI)*, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹³ SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. *In: Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 32, n. 63, p. 235-270, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p235>. Acesso em: 10 fev. 2025, p. 68.

continuou com a ideia de perseguir os crimes e fazer cumprir as leis, introduzindo uma nova figura no processo: o Ministério Público, cuja função era justamente essa, proteger não só os lesados pela infração penal, mas também para a sociedade. Com base nisso, podemos resumir as razões mais relevantes para o desuso da acusação popular nos seguintes pontos: O acusador que iniciou o processo criminal por meio da denúncia não estava sujeito à inscriptio, enquanto a pessoa que a iniciou por acusação estava¹⁴.

Desde o início do século XVII, o promotor passou a desempenhar um papel cada vez mais relevante e proeminente. O resultado desta evolução é o Decreto Real de 8 de novembro de 1787, que dispõe que nos crimes suscetíveis de acusação pública, o Ministério Público deve ser sempre parte promotora da administração da justiça. Assim, a ação penal privada foi estabelecida como pública, tornando o interesse público mais relevante que o privado¹⁵.

A acusação do promotor uniu interesses sociais e privados ou individuais, tornando desnecessárias outras acusações. Assim, a iniciativa dos indivíduos foi mantida para certos crimes em que a iniciativa do juiz estava excluída (insultos, adultério, conflitos domésticos), mas no resto dos crimes nos atos criminosos, o interesse social era assegurado pela participação do juiz e do Ministério Público, bem como pela substituição gradual de acusadores externos por meros informantes¹⁶.

No século XIX, as acusações feitas por pessoas de fora eram praticamente inexistentes, o Estado foi adquirindo as funções de juiz e promotor, tornando necessária a figura do promotor na função acusatória, função já considerada pública. A acusação popular reviveu constantemente épocas passadas em que a sua

¹⁴ OLIVEIRA, Izabela Cristina; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. Tutela jurisdicional coletiva: aspectos históricos e o microssistema de tutela dos direitos coletivos no direito brasileiro. *In: Revista Paradigma*, v. 25, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/102-123>. Acesso em: 10 fev. 2025.

¹⁵ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação Civil Pública - Ação popular - A defesa dos interesses difusos e coletivos-Posição do Ministério Público. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 208, p. 35-53, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46984>. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁶ SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. *In: Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 32, n. 63, p. 235-270, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p235>. Acesso em: 10 fev. 2025.

função prática era quase completamente esquecida, eclipsado pela admiração do direito romano e pela nostalgia dos tempos passados¹⁷.

Na transição do turvo sistema acusatório do final da Idade Média para o sistema de acusação oficial do início do século XIX por um órgão diferente dos jurisdicionais, deve ser considerado decisivo que o próprio Estado tenha assumido de facto o poder acusatório no sistema inquisitorial. Com o carácter de monopólio o Estado institui o Ministério Público como órgão específico de acusação, chamado a cumprir o que era considerado uma função eminentemente pública. Desta forma, a acusação “*quivis ex populo*” permaneceu incrustada no sistema como um elemento inerte, com o papel de elo perdido na evolução de um sistema acusatório que já havia feito um percurso de oficialização¹⁸.

1.2 CONCEITO DA AÇÃO POPULAR

A ação popular é um instrumento jurídico constitucional, acessível a qualquer cidadão, com o propósito de invalidar atos que causem danos ao patrimônio público, a entidades nas quais o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ou ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, e Lei nº 4.717/65).

De acordo com Monteiro, esse mecanismo de controle social reflete o espírito democrático e participativo da Constituição de 1988, que busca garantir uma maior transparência e responsabilidade por parte do poder público¹⁹. Ao instituir esse instrumento, a Constituição possibilita que o cidadão atue como fiscal dos atos administrativos, assegurando que estes não sejam lesivos aos bens comuns, como o erário, a moralidade nas ações governamentais e a preservação do meio ambiente e

¹⁷ OLIVEIRA, Izabela Cristina; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. Tutela jurisdicional coletiva: aspectos históricos e o microssistema de tutela dos direitos coletivos no direito brasileiro. *In: Revista Paradigma*, v. 25, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/102-123>. Acesso em: 10 fev. 2025.

¹⁸ SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. *In: Quaestio Iuris (QI)*, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 57.

¹⁹ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. *In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais*, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

da cultura. Em outras palavras, a Ação Popular permite que a sociedade se engaje ativamente na defesa dos interesses coletivos e da integridade dos recursos públicos.

Esse tipo de ação é um exemplo claro de controle judicial difuso, no qual qualquer cidadão pode questionar a legalidade de atos administrativos, buscando sua nulidade, sem precisar ter uma relação direta e imediata com os prejuízos causados. Portanto, a Ação Popular é um importante remédio jurídico contra abusos ou ilegalidades cometidas por agentes públicos, permitindo à sociedade um instrumento para a preservação do patrimônio e da ética na administração pública²⁰.

Por meio dessa ferramenta, a Constituição almeja não apenas o controle do poder público, mas também uma cultura de responsabilidade e transparência, onde os cidadãos se tornam protagonistas da proteção do patrimônio público e dos direitos coletivos. Em suma, a Ação Popular é um reflexo do fortalecimento da democracia brasileira, permitindo que o poder público seja responsabilizado por seus atos e que qualquer cidadão possa atuar no combate à corrupção e aos desvios administrativos²¹.

A ação popular não é adequada para pleitear a declaração de inconstitucionalidade de uma lei em abstrato, não podendo ser usada como substituto das ações típicas de controle concentrado de constitucionalidade, já que isso ampliaria, sem autorização constitucional, o rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição Federal²².

A Ação Popular é um mecanismo jurídico que, como estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.717/65, visa proteger o patrimônio público e a moralidade administrativa, entre outros bens jurídicos. Porém, é importante

²⁰ COSTA, Fabricio Veiga; SARAIVA, Stella de Oliveira. A ação popular como instrumento jurisdicional de controle de legalidade e democraticidade do processo administrativo de tombamento. *In: Revista Argumentum: Argumentum Journal of Law*, v. 20, n. 1, p. 225-247, 2019. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/530>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²¹ LIMA, Bernardo Silva de. A eficácia em cadeia da coisa julgada na ação popular portuguesa: um estudo à luz do direito português. *In: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Alagoas*, v. 1, n. 9, p. 96-120, 2024. Disponível em: <https://revista.jfal.jus.br/RJSJAL/article/download/24/27/138>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²² PRAZERES, Paulo Joviniano Alvares dos; PRAZERES, Karla Luzia Alvares dos. Ação civil pública, ação popular e o princípio da prevenção na efetividade da proteção ambiental. *In: Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 13, n. 03, 2023. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11746>. Acesso em: 14 fev. 2025.

destacar que esse instrumento não é adequado para pleitear a declaração de inconstitucionalidade de uma lei em abstrato. A Ação Popular não pode ser usada como substituto das ações de controle concentrado de constitucionalidade, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), que é o mecanismo correto para questionar a constitucionalidade de normas gerais e abstratas.

De acordo com Costa, esse limite está relacionado ao princípio da separação dos poderes e à distribuição das competências entre os órgãos jurisdicionais no Brasil²³. O artigo 103 da Constituição Federal estabelece um rol específico de legitimados para a propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, como a ADI, que inclui órgãos como a Presidência da República, a mesa do Senado, a Câmara dos Deputados, governadores de Estado, o Procurador-Geral da República, entre outros. Esses legitimados são os responsáveis por questionar a constitucionalidade das leis de maneira abstrata e geral, ou seja, sem a necessidade de um caso concreto ou interesse específico de quem ajuíza a ação²⁴.

Permitir que a Ação Popular seja usada para pleitear a declaração de inconstitucionalidade de uma norma em abstrato, sem a devida autorização constitucional, ampliaria indevidamente esse rol de legitimados e poderia causar uma judicialização excessiva e descontrolada das questões constitucionais, sobrecarregando o sistema judiciário e alterando o equilíbrio institucional. A Ação Popular, por sua natureza, foi pensada para combater atos administrativos lesivos, e não para questionar a validade de leis de forma geral²⁵.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF), tem reafirmado que, embora qualquer cidadão tenha legitimidade para

²³ COSTA, Fabricio Veiga; SARAIVA, Stella de Oliveira. A ação popular como instrumento jurisdicional de controle de legalidade e democraticidade do processo administrativo de tombamento. *In: Revista Argumentum: Argumentum Journal of Law*, v. 20, n. 1, p. 225-247, 2019. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/530>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁴ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. *In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais*, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

²⁵ PRAZERES, Paulo Joviniano Alvares dos; PRAZERES, Karla Luzia Alvares dos. Ação civil pública, ação popular e o princípio da prevenção na efetividade da proteção ambiental. *In: Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 13, n. 03, 2023. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11746>. Acesso em: 14 fev. 2025.

a Ação Popular, o alcance dessa ação está restrito à proteção do patrimônio público e outros bens coletivos previstos na Constituição. Não cabe à Ação Popular substituir os instrumentos específicos de controle de constitucionalidade, que são mais adequados para lidar com a análise abstrata das normas²⁶.

Portanto, a Ação Popular tem uma função específica dentro do ordenamento jurídico brasileiro: proteger interesses coletivos como o patrimônio público, o meio ambiente e a moralidade administrativa, mas não pode ser utilizada para questionar a constitucionalidade das leis de maneira ampla, já que isso fugiria à sua finalidade original e à competência atribuída pela Constituição aos órgãos do controle concentrado²⁷.

Ademais, uma norma em tese, enquanto uma norma abstrata, não prejudica diretamente direitos individuais, motivo pelo qual não pode ser impugnada por meio de ação popular, uma vez que falta ao autor o interesse processual necessário:

Ação popular – ilegitimidade ativa ad causam – pessoa jurídica – sindicato

1. A ação popular é um mecanismo jurídico que permite ao cidadão, diretamente, exercer sua soberania e fiscalizar a legalidade dos atos administrativos, garantindo a proteção do patrimônio público contra práticas prejudiciais, assegurando um governo honesto, sem corrupção ou má-fé.
2. Conforme estabelecido pela Constituição Federal, somente o cidadão, seja nato ou naturalizado e com plenos direitos políticos, possui legitimidade para propor a ação popular.
3. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado de que pessoas jurídicas não têm legitimidade para ajuizar ação popular, conforme a Súmula nº 365.
4. No caso em questão, uma entidade sindical não possui legitimidade para propor ação popular, uma vez que não se enquadra na definição

²⁶ LIMA, Bernardo Silva de. A eficácia em cadeia da coisa julgada na ação popular portuguesa: um estudo à luz do direito português. *In: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Alagoas*, v. 1, n. 9, p. 96-120, 2024. Disponível em: <https://revista.jfal.jus.br/RJSJAL/article/download/24/27/138>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²⁷ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. *In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais*, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

de "cidadão" conforme o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal²⁸.

Nulidade de questões de concurso público – ação popular – impossibilidade

1. De acordo com o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, a ação popular visa anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural, e o autor, salvo comprovada má-fé, está isento de custas e honorários.

2. A ação popular deve ser utilizada para a proteção de interesses difusos e transindividuais, ou seja, direitos pertencentes a um grupo indeterminado de pessoas, vinculadas por circunstâncias de fato.

3. No presente caso, observou-se que os autores estavam defendendo interesses individuais, e não utilizaram o procedimento adequado para pleitear suas demandas²⁹.

Ação popular – impossibilidade de análise da constitucionalidade de legislação – restrição de uso de fogos de artifício

1. A demanda dos autores não busca anular um ato concreto lesivo ao meio ambiente praticado pelo Distrito Federal, mas sim questionar a adequação da legislação vigente, contida no Decreto-Lei 4.238/1942, que regulamenta a fabricação, comercialização e uso de artigos pirotécnicos. Fica evidente que os autores tentam, de forma inadequada, utilizar a ação popular para obter a nulidade parcial da norma sem alteração de seu texto. A questão constitucional não se limita à análise da prejudicialidade ou da causa de pedir do caso.

2. Nesse contexto, não é possível analisar a constitucionalidade ou a legalidade da legislação em questão por meio de ação popular, pois esta não pode ser utilizada como substituto de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3. A ação popular é de natureza desconstitutiva e não pode ser utilizada para obrigar o Ente Federado a adotar medidas para limitar a poluição sonora. A suposta omissão legislativa do Distrito Federal não

²⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 1287214, Processo n. 07126818820208070001**. Relator: Des. Alfeu Machado, julgamento em: 23 set. 2020. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=true&textoPesquisa=07126818820208070001>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 1280362, Processo n. 07045446620208070018**. Relator: Des. Romulo de Araujo Mendes, julgamento em: 02 set. 2020, Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=true&textoPesquisa=07045446620208070018>. Acesso em: 14 fev. 2025.

configura ato lesivo para os fins do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Acórdão 1274083, 07067915420198070018, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, Oitava Turma Cível, julgado em 13/08/2020, publicado no DJE em 26/08/2020³⁰.

1.3 PREVISÃO LEGAL DA AÇÃO POPULAR

A Ação Popular é um instrumento jurídico de grande importância no ordenamento jurídico brasileiro, prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965. Ela surge com a finalidade de permitir que qualquer cidadão, independentemente de estar diretamente afetado, possa defender o patrimônio público, os direitos coletivos e a moralidade administrativa, intervindo para anular atos lesivos àqueles bens e direitos³¹

Esse instrumento foi criado com a finalidade de possibilitar que qualquer cidadão, seja ele diretamente afetado ou não, possa intervir no processo administrativo e judicial, visando à proteção do patrimônio público e dos direitos coletivos. Trata-se de uma ação civil pública individual, ou seja, um mecanismo processual que permite ao cidadão, como legítimo interessado na defesa do bem coletivo, questionar atos administrativos que causam prejuízos aos bens e direitos da coletividade, como o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural³².

A Ação Popular reflete o princípio da participação cidadã na fiscalização da administração pública. Ao possibilitar que qualquer cidadão, mediante a comprovação de sua cidadania (como o título de eleitor), possa questionar a

³⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 1275719, Processo n. 07002844320208070018**. Relatora: Desa. Fátima Rafael, julgamento em: 26 ago. 2020. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=true&textoPesquisa=07045446620208070018>. Acesso em: 14 fev. 2025.

³¹ CHAVES, Emanuel Pinheiro; ATHIAS, Arianne Brito Cal. Responsabilidade do agente público por omissão administrativa: viabilidade da propositura da ação popular cumulada com danos morais coletivo, sob uma ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. **In: Revista direito das políticas públicas**, v. 4, n. 2, 2022. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/13071/12383>. Acesso em: 14 fev. 2025.

³² GAGNO, Luciano Picoli; COUTO, Camilo José d'Ávila. Ação popular por omissão lesiva ao mínimo existencial (moralidade) e controle de políticas públicas: novos horizontes desvelados pela jurisdição do STJ e do STF no paradigma dos direitos fundamentais. **In: Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 631-647, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4661>. Acesso em: 14 fev. 2025.

legalidade e a moralidade de atos administrativos, a Constituição de 1988 e a Lei nº 4.717/65 garantem que os cidadãos tenham uma ferramenta para garantir que o poder público atue dentro dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³³.

Além disso, a Ação Popular não exige que o cidadão tenha um interesse individual direto no ato lesivo, mas sim que haja uma lesão ao patrimônio público ou a outros bens de interesse coletivo, o que a torna uma ação com caráter preventivo e corretivo. O cidadão que ajuíza a Ação Popular age em nome do interesse da coletividade, sem precisar ser diretamente prejudicado pelo ato questionado, o que amplia o controle social sobre os atos do Estado e permite um sistema de freios e contrapesos no funcionamento da administração pública³⁴.

Portanto, a Ação Popular se configura como um dos instrumentos mais democráticos para garantir o exercício da cidadania ativa no Brasil. Ao permitir que qualquer pessoa, dentro dos limites estabelecidos pela legislação, possa intervir em defesa do interesse público, ela fortalece o princípio da democracia participativa e contribui para a construção de um ambiente mais transparente, ético e responsável na gestão pública³⁵.

A previsão da Ação Popular na Constituição Federal de 1988 está no artigo 5º, inciso LXXIII, que estabelece: "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ou declarar a nulidade de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural"³⁶.

³³ LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. *In: Revisão de Processo Civil*, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

³⁴ BORTOLOTTI, Amanda; LEITÃO, Cristina Bichels. Ação Popular de exigir contas: um olhar sob a perspectiva da nova teoria dos procedimentos para o controle de gastos da administração pública. *In: Revista de Direito da FAE*, v. 1, p. 359-390, 2021.

³⁵ CHAVES, Emanuel Pinheiro; ATHIAS, Arianne Brito Cal. Responsabilidade do agente público por omissão administrativa: viabilidade da propositura da ação popular cumulada com danos morais coletivo, sob uma ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. *In: Revista direito das políticas públicas*, v. 4, n. 2, 2022. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/13071/12383>. Acesso em: 14 fev. 2025.

³⁶ SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de. Ação Popular Climática no Brasil: uma ponte entre o ativismo infantil, adolescente e juvenil e a busca de respostas à emergência climática. *In: Nuevo Derecho*, vol. 18, n. 30, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6697/669771793007/html/>. Acesso em: 14, fev. 2025.

Essa previsão reflete a ampliação da participação cidadã no controle da administração pública, dando um mecanismo para que o povo exerça a sua soberania, participando ativamente da fiscalização da administração pública e da preservação dos bens públicos. O objetivo é garantir que os atos administrativos estejam em conformidade com a Constituição e a legislação, funcionando como um instrumento de controle e combate à corrupção, desvio de recursos públicos ou outros atos ilícitos por parte dos agentes públicos³⁷.

A Ação Popular foi regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, que detalha os procedimentos para a sua propositura, os requisitos para a legitimidade ativa e os efeitos de sua utilização. A legislação traz um conjunto de regras que visam garantir o correto uso desse instrumento, impedindo que a ação seja usada de forma abusiva ou por motivos pessoais, o que poderia gerar judicialização indevida e tumultuar o funcionamento da administração pública³⁸.

Essa legislação regulamentadora detalha não apenas os requisitos para que um cidadão tenha legitimidade ativa para propor a ação, mas também os procedimentos a serem seguidos para que a ação seja processada corretamente. A Lei nº 4.717/65 especifica que qualquer cidadão que tenha a cidadania brasileira e esteja em pleno exercício de seus direitos políticos tem o direito de questionar atos administrativos que causem prejuízos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural³⁹.

Um dos principais objetivos da lei é evitar que a Ação Popular seja usada de maneira abusiva ou por motivações pessoais, o que poderia prejudicar a administração pública e causar uma judicialização excessiva de questões administrativas. A intenção do legislador foi estabelecer um conjunto de regras claras para impedir que o instrumento fosse utilizado para fins que não fossem de interesse

³⁷ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança-Ação Civil Pública-Ação Popular-Habeas Data-Mandado De Injunção-ADIN-ADECON-ADPF**. São Paulo: Almedina, 2021.

³⁸ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. *In*: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. **Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais**, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

³⁹ BORTOLOTTI, Amanda; LEITÃO, Cristina Bichels. Ação Popular de exigir contas: um olhar sob a perspectiva da nova teoria dos procedimentos para o controle de gastos da administração pública. *In*: **Revista de Direito da FAE**, v. 1, p. 359-390, 2021.

público, como disputas pessoais ou políticas. Isso ajuda a evitar que a ação seja utilizada como uma espécie de arma de ataque contra agentes públicos ou políticas de governo, o que poderia gerar tumultos e sobrecarga no Judiciário, sem realmente atender ao interesse coletivo⁴⁰.

Além disso, a Lei nº 4.717/65 também trata dos efeitos da Ação Popular, estabelecendo que o autor da ação, se atuar de boa-fé, estará isento de custas judiciais e de honorários de sucumbência⁴¹. Porém, caso seja demonstrada má-fé, o autor poderá ser responsabilizado, o que reforça a ideia de que a Ação Popular deve ser utilizada de maneira responsável e com um propósito legítimo, voltado para a defesa do bem público e do interesse coletivo⁴².

Em suma, a Lei nº 4.717/65 tem um papel crucial na regulamentação da Ação Popular, assegurando que ela seja uma ferramenta eficiente e democrática de controle e fiscalização dos atos administrativos, sem que se torne um instrumento de uso excessivo ou desvirtuado. Ela proporciona um equilíbrio entre a possibilidade de participação ativa dos cidadãos e a necessidade de ordem e estabilidade na administração pública e no funcionamento do sistema judiciário⁴³.

Entre os aspectos importantes da Lei nº 4.717/1965, podemos destacar: Qualquer cidadão que tenha comprovado a sua cidadania, por meio do título de eleitor, pode propor a Ação Popular⁴⁴. Ou seja, a legitimidade é ampla, garantindo que qualquer membro da sociedade tenha acesso à justiça para proteger o patrimônio público e a moralidade administrativa.

⁴⁰ LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. *In: Revisão de Processo Civil*, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁴² GAGNO, Luciano Picoli; COUTO, Camilo José d'Ávila. Ação popular por omissão lesiva ao mínimo existencial (moralidade) e controle de políticas públicas: novos horizontes desvelados pela jurisdição do STJ e do STF no paradigma dos direitos fundamentais. *In: Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 631-647, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4661>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁴³ SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de. Ação Popular Climática no Brasil: uma ponte entre o ativismo infantil, adolescente e juvenil e a busca de respostas à emergência climática. *In: Nuevo Derecho*, vol. 18, n. 30, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6697/669771793007/html/>. Acesso em: 14, fev. 2025.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

De acordo com Chaves, a Ação Popular visa anular ou declarar a nulidade de atos administrativos que causem dano ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio cultural e histórico. Isso inclui atos praticados por entidades do Estado, como a União, os Estados, os Municípios e suas autarquias, além de empresas públicas e sociedades de economia mista⁴⁵.

Aquele que ajuíza uma Ação Popular está isento do pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, salvo em casos de comprovada má-fé. Isso visa facilitar o acesso à justiça e garantir que qualquer cidadão possa exercer seu direito de controlar os atos da administração pública, independentemente de sua capacidade financeira⁴⁶.

Outro ponto importante da Ação Popular é a questão da lesividade do ato. Para que a Ação Popular seja proposta, é necessário que o ato questionado seja lesivo ao patrimônio público ou aos direitos tutelados pela Constituição. No entanto, a doutrina e a jurisprudência, especialmente em relação ao artigo 4º da Lei nº 4.717/1965, têm debatido se a lesividade deve ser comprovada ou se ela é presumida⁴⁷. O Supremo Tribunal Federal tem se alinhado à ideia de que, nos casos do artigo 4º, a lesividade é presumida, facilitando a ação e permitindo que o cidadão atue sem a necessidade de provas complexas, dado o interesse público envolvido⁴⁸.

Esse ponto sobre a lesividade do ato é fundamental para entender a Ação Popular, e seu tratamento pela doutrina e pela jurisprudência tem gerado discussões importantes, principalmente no que se refere ao artigo 4º da Lei nº 4.717/1965. A lesividade refere-se ao requisito de que o ato questionado pela Ação Popular deve causar prejuízo ao patrimônio público ou aos direitos protegidos pela

⁴⁵ CHAVES, Emanuel Pinheiro; ATHIAS, Arianne Brito Cal. Responsabilidade do agente público por omissão administrativa: viabilidade da propositura da ação popular cumulada com danos morais coletivo, sob uma ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. **In: Revista direito das políticas públicas**, v. 4, n. 2, 2022. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/13071/12383>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁴⁶ BORTOLOTTI, Amanda; LEITÃO, Cristina Bichels. Ação Popular de exigir contas: um olhar sob a perspectiva da nova teoria dos procedimentos para o controle de gastos da administração pública. **In: Revista de Direito da FAE**, v. 1, p. 359-390, 2021.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁴⁸ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança-Ação Civil Pública-Ação Popular-Habeas Data-Mandado De Injunção-ADIN-ADECON-ADPF**. São Paulo: Almedina, 2021.

Constituição, como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio cultural⁴⁹. Esse é um dos critérios centrais para que a ação tenha êxito, já que o objetivo da Ação Popular é justamente a proteção do interesse coletivo contra atos administrativos prejudiciais à coletividade⁵⁰.

A doutrina e a jurisprudência têm se debruçado sobre a questão de saber se a lesividade precisa ser comprovada pelo autor da ação ou se ela pode ser presumida em certos casos. O artigo 4º da Lei nº 4.717/1965 trata de situações específicas em que a lesividade é considerada presumida (*iuris tantum*), o que significa que, nessas hipóteses, não seria necessário comprovar a lesão ao patrimônio público, já que a própria natureza do ato gera a presunção de que ele cause danos⁵¹.

Essa presunção de lesividade tem se tornado um ponto central na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). O STF tem adotado a tese de que, nos casos previstos no artigo 4º, a lesividade é presumida, facilitando a atuação do cidadão, sem a necessidade de apresentar provas complexas de danos diretos ou materiais. Isso ocorre principalmente devido ao interesse público envolvido na defesa do patrimônio coletivo e no combate a atos administrativos lesivos à coletividade⁵².

A presunção de lesividade, portanto, visa tornar mais acessível o exercício da Ação Popular, permitindo que qualquer cidadão possa intervir para defender o patrimônio público sem a sobrecarga de comprovações técnicas ou materiais que poderiam dificultar a ação de pessoas com menor acesso a meios de prova. Essa flexibilização é justificada pela necessidade de garantir a efetividade da ação popular e a proteção imediata de bens coletivos, especialmente quando se trata

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁵⁰ LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. **In: Revisão de Processo Civil**, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁵¹ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. **In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais**, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

⁵² NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança-Ação Civil Pública-Ação Popular-Habeas Data-Mandado De Injunção-ADIN-ADECON-ADPF**. São Paulo: Almedina, 2021.

de danos irreparáveis ou de difícil reparação, como no caso de degradação do meio ambiente ou violação da moralidade administrativa⁵³.

Esse entendimento do STF tem sido crucial para a efetividade da Ação Popular no Brasil, pois proporciona maior celeridade no processo e amplia o acesso do cidadão à justiça, permitindo que o controle dos atos administrativos seja realizado de forma mais ágil e acessível. A presunção de lesividade, portanto, evita que a ação seja frustrada por exigências de provas complexas e garante que o interesse público prevaleça, permitindo que qualquer ato administrativo questionado possa ser analisado de forma mais direta e menos burocrática⁵⁴.

A discussão sobre a lesividade da Ação Popular revela um esforço de equilibrar a proteção do interesse público e a facilidade de acesso à justiça, sem exigir do cidadão provas detalhadas e complexas de lesão ao patrimônio público. O posicionamento do STF em considerar a lesividade presumida nos termos do artigo 4º da Lei nº 4.717/1965 reflete a prioridade dada ao bem coletivo e à efetividade da ação, facilitando o controle social e garantindo que atos administrativos lesivos sejam questionados e, quando necessário, anulados, em benefício de toda a sociedade⁵⁵.

A Ação Popular tem grande impacto sobre a administração pública, pois age como um mecanismo de controle social sobre os atos administrativos. Ela assegura que os atos do poder público estejam em conformidade com a legalidade e os princípios constitucionais, como a moralidade administrativa, eficiência e transparência.

Por outro lado, essa ação também exige que os gestores públicos estejam atentos à legalidade de suas decisões e ao cumprimento de suas obrigações, sabendo que qualquer cidadão pode questionar e anular atos lesivos ao patrimônio

⁵³ GAGNO, Luciano Picoli; COUTO, Camilo José d'Ávila. Ação popular por omissão lesiva ao mínimo existencial (moralidade) e controle de políticas públicas: novos horizontes desvelados pela jurisdição do STJ e do STF no paradigma dos direitos fundamentais. *In: Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 631-647, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4661>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁵⁴ SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de. Ação Popular Climática no Brasil: uma ponte entre o ativismo infantil, adolescente e juvenil e a busca de respostas à emergência climática. *In: Nuevo Derecho*, vol. 18, n. 30, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6697/669771793007/html/>. Acesso em: 14, fev. 2025.

⁵⁵ SANTOS, Wallas Henrique de Lima; CURVO, Adelaine Costa. A Ação Popular como instrumento relevante de democracia participativa. *In: Direito em Revista*, v. 6, p. 346-365, 2022.

público. Portanto, a Ação Popular, além de garantir a participação cidadã, também atua como um elemento de prevenção contra abusos no exercício do poder público⁵⁶.

A Ação Popular, como prevista na Constituição e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, é um mecanismo essencial de controle da administração pública. Ela permite que qualquer cidadão, como fiscal da legalidade e moralidade administrativa, possa proteger os bens e direitos públicos, contribuindo para um governo mais transparente e justo. A previsibilidade legal dessa ação fortalece a democracia e amplia a participação popular no processo de tomada de decisões públicas, refletindo a intenção constitucional de um Estado democrático de direito, no qual a sociedade tem o poder de exigir o cumprimento das normas e a boa gestão dos recursos públicos⁵⁷.

1.3.1 Legitimidade Da Ação Popular

O legitimado ativo para a ação popular constitucional é o cidadão, isto é, aquele que, conforme a Lei nº 4.717/65, possui o status de cidadania, o que pode ser comprovado por meio do título eleitoral ou por documento equivalente. Segundo Pádua, Frazão e Assunção⁵⁸, no contexto da ação popular, considera-se cidadão o eleitor, ou seja, aquele que está inscrito na Justiça Eleitoral e tem a capacidade de votar, mesmo que não tenha a aptidão para ser votado ou eleito.

Portanto, um jovem de 16 a 18 anos que esteja registrado como eleitor tem legitimidade para propor a ação popular, podendo, inclusive, constituir advogado por meio de mandato, apesar de não possuir plena capacidade civil. Existem opiniões que defendem que a capacidade de estar em juízo depende da capacidade civil, o que resultaria em uma situação contraditória: o jovem teria o direito de votar e escolher

⁵⁶ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. *In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais*, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

⁵⁷ LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. *In: Revisão de Processo Civil*, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁵⁸ PÁDUA, Thainá Penha; FRAZÃO, Camila Giovana Xavier de Oliveira; ASSUNÇÃO, Ricardo Alexandre Lopes. Uma análise sobre a ação popular como proteção da moralidade administrativa em face de atos lesivos praticados no contexto pandêmico. *In: Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP*, v. 1, n. 1, p. 130-148, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unidep.edu.br/rdc-u/article/view/117>. Acesso em: 10 fev. 2025.

seus representantes, mas não teria a capacidade de contestar atos que prejudiquem bens protegidos pela ação popular⁵⁹.

A Súmula 365 do Supremo Tribunal Federal é aplicável, estabelecendo que pessoas jurídicas não possuem legitimidade para propor ação popular, assim como órgãos públicos, incluindo o Ministério Público, exceto quando este atua em substituição ao autor em casos de ação popular, conforme a legislação específica sobre o tema⁶⁰.

A legitimidade constitucional para a ação popular é do cidadão, e não cabe ao juiz questionar essa legitimidade com base no argumento de que o interesse do autor não seria totalmente puro ou desinteressado. No entanto, a causa de pedir não deve ser analisada apenas de maneira formal, pois, conforme a teoria da razão suficiente, nada no universo ocorre sem uma razão que o justifique. Se acreditássemos que a vontade pudesse se manifestar sem um motivo determinante, estaríamos caindo na ideia de que, como no caso do barão de Munchausen, alguém poderia sair de um atoleiro apenas puxando pelo próprio cabelo⁶¹.

Comentando sobre a impossibilidade de um interesse ser completamente imparcial, o autor já observou em outra oportunidade que, em decisões de ações em que o cidadão ou uma entidade privada age em nome do interesse público, muitos julgadores falham ao desconsiderar essa complexidade. É comum que, em ações populares, o autor seja alguém com antagonismo político em relação ao agente público acusado de praticar o ato lesivo. Isso pode gerar a impressão de que o interesse do autor é parcial. No entanto, todo interesse é, em alguma medida, parcial, pois envolve uma parte que tem um vínculo com o que está

⁵⁹ CAETANO, Raquel de Jesus. **A ação popular (civil) como instrumento de tutela coletiva uma análise à luz da Lei nº 83/95, de 31 de agosto**. 2020. 150 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilísticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020.

⁶⁰ PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. **A ação popular como instrumento de tutela do direito fundamental ao ambiente: um estudo comparado luso-brasileiro**. 2018. 112 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.grupoautonoma.pt/server/api/core/bitstreams/2b80ebcd-b426-4a29-93d9-99a1ca5827cb/content>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁶¹ LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. **In: Revisão de Processo Civil**, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

sendo defendido. Não se pode confundir a motivação com o interesse, embora toda ação humana tenha uma razão subjacente⁶².

A ideia de imparcialidade no agir individual não se aplica: "A satisfação que busca aquele que deseja é o fim do seu querer. A ação em si nunca é o fim, mas apenas o meio para alcançar o objetivo". Em outras palavras, aquele que bebe, por exemplo, não quer beber por beber, mas busca o efeito que espera dessa ação. Assim, em qualquer ação, o que se deseja não é a ação em si, mas o resultado que ela proporciona (Rudolf von Ihering)⁶³.

1.3.2 Características Da Ação Popular

A Ação Popular é um instrumento jurídico previsto na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LXXIII, e regulamentado pela Lei 4.717/65. Ela permite que qualquer cidadão, desde que comprove sua cidadania por meio do título eleitoral, possa propor a ação. Para Caires, o autor da ação popular é, portanto, uma parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos que causem danos ao patrimônio público, ou de entidades nas quais o Estado tenha participação, incluindo a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, entidades autárquicas, sociedades de economia mista, empresas públicas, e outras entidades vinculadas ao poder público⁶⁴.

Os atos que podem ser questionados devem afetar áreas como a moralidade administrativa, o meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural.

Quem propuser a ação popular tem imunidade em relação ao pagamento de custas judiciais e honorários de sucumbência. Essas despesas só poderão ser cobradas se ficar comprovado que a ação foi movida de má-fé.

⁶² PÁDUA, Thainá Penha; FRAZÃO, Camila Giovana Xavier de Oliveira; ASSUNÇÃO, Ricardo Alexandre Lopes. Uma análise sobre a ação popular como proteção da moralidade administrativa em face de atos lesivos praticados no contexto pandêmico. *In: Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP*, v. 1, n. 1, p. 130-148, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unidep.edu.br/rdc-u/article/view/117>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁶³ CAETANO, Raquel de Jesus. **A ação popular (civil) como instrumento de tutela coletiva uma análise à luz da Lei nº 83/95, de 31 de agosto**. 2020. 150 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilísticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020.

⁶⁴ CAIRES, Daniel Silva. O impacto real da ação popular e a necessidade de sua eficácia social plena como um meio para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. *In: Revista Avant*, v. 7, n. 1, p. 184-201, 2023.

1.3.3 Requisitos Da Ação Popular

Pode-se afirmar que o interesse processual e, conseqüentemente, a legitimidade decorre da própria natureza do bem público e do direito dos cidadãos em defender o patrimônio público, respeitados, é claro, os requisitos estabelecidos pela Lei 4.717/65. No direito brasileiro, a ação popular funciona essencialmente como um remédio para combater lesões ao patrimônio público.

Alguns entendem que o interesse de agir na ação popular é duplo. Primeiramente, defende-se o bem público e, de forma indireta, o interesse do cidadão. Rafael Bielsa, por exemplo, argumenta que “o autor da ação popular é um verdadeiro ‘cavaleiro cruzado’ da legalidade e da moralidade pública, representando uma forma de solidariedade com os cidadãos honestos e cívicos. O interesse jurídico do autor é secundário para ele, mas primordial para a lei. A legislação exige a extinção do ato e a punição dos responsáveis, e para tanto, confere a qualquer pessoa interessada em proteger a ordem jurídica a capacidade de agir, principalmente em defesa da moralidade administrativa e do patrimônio do Estado”⁶⁵.

José Afonso da Silva, por sua vez, esclarece que o que realmente move o autor da ação popular é o interesse coletivo, que busca garantir uma administração pública honesta, especialmente no que diz respeito ao patrimônio público. Sempre que o patrimônio público é lesado, surge o interesse do cidadão em agir para protegê-lo⁶⁶.

Assim como nas ações de caráter individual, o interesse de agir deve ser combinado com as demais condições da ação, especialmente a legitimidade ad causam, que precisa ser verificada desde o início do processo (teoria da asserção). Em termos jurídicos, as alegações apresentadas na causa de pedir da ação popular

⁶⁵ PÁDUA, Thainá Penha; FRAZÃO, Camila Giovana Xavier de Oliveira; ASSUNÇÃO, Ricardo Alexandre Lopes. Uma análise sobre a ação popular como proteção da moralidade administrativa em face de atos lesivos praticados no contexto pandêmico. *In: Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP*, v. 1, n. 1, p. 130-148, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unidep.edu.br/rdc-u/article/view/117>. Acesso em: 10 fev. 2025, p. 12.

⁶⁶ RAINHO, Renata Costa. As fundações no direito administrativo brasileiro. *In: Revista do CAAP*, v. 27, n. 1-2, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/46986>. Acesso em: 14 fev. 2025.

devem ser analisadas e, após a produção das provas e a fase instrutória, o mérito do pedido deve ser julgado⁶⁷.

A Lei nº 4.717/1965 deve ser interpretada de maneira a possibilitar, por meio da ação popular, uma proteção ampla aos bens e direitos relacionados ao patrimônio público, abrangendo suas diversas dimensões, como o patrimônio financeiro, o meio ambiente, a moralidade administrativa, o patrimônio artístico, estético, histórico e turístico. Nesse contexto, o objetivo da ação popular é "combater os atos lesivos ao patrimônio público".

Conforme já mencionado, qualquer cidadão tem legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos prejudiciais ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, sociedades de economia mista, sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, empresas públicas, serviços sociais autônomos, instituições ou fundações criadas ou mantidas com mais de 50% de recursos públicos, empresas incorporadas ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, bem como quaisquer entidades ou pessoas jurídicas que recebam subsídios públicos⁶⁸.

É importante destacar que, ao analisar a Lei nº 4.717/65 de forma sistemática, o legislador fez referência explícita ao requisito da lesividade nos artigos 2º e 3º, mas não o fez nos demais dispositivos, especialmente no artigo 4º⁶⁹. Em razão disso, a doutrina passou a discutir a ausência do requisito de lesividade nesses casos, buscando adequá-lo à Constituição Federal. A tese que ganhou maior aceitação entre os juristas é a de que, nas hipóteses previstas no artigo 4º, a lesividade é presumida (*iuris tantum*). Esse tem sido o entendimento majoritário adotado pelo Supremo Tribunal Federal⁷⁰.

⁶⁷ SANTOS, Wallas Henrique de Lima; CURVO, Adelaine Costa. A Ação Popular como instrumento relevante de democracia participativa. *In: Direito em Revista*, v. 6, p. 346-365, 2022.

⁶⁸ SANTOS, João Paulo Couto dos; ESPINOZA, Fran. A Ação Popular e a sua aplicação em Sergipe. *In: Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, v. 12, n. 2, p. 171-187, 2021. Disponível em: <https://revistas.uniformg.edu.br/cursodireitouniformg/article/view/1372>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁷⁰ SANTOS, João Paulo Couto dos; ESPINOZA, Fran. A Ação Popular e a sua aplicação em Sergipe. *In: Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, v. 12, n. 2, p. 171-187, 2021. Disponível em: <https://revistas.uniformg.edu.br/cursodireitouniformg/article/view/1372>. Acesso em: 14 fev. 2025.

No entanto, é importante ressaltar que a questão continua sendo objeto de controvérsia nos Tribunais Superiores, o que significa que a existência de um único requisito objetivo gera divergências sobre a procedência dos pedidos nas ações populares. Além disso, parece-nos que, além dos requisitos de admissibilidade da ação popular já discutidos e da presença de ilegalidade, a lesividade deve ser analisada de forma independente.

Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular se destina a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e"). O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito⁷¹.

Nos demais casos, impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio preterível pela ação popular. Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade. São Paulo, Malheiros, 2008, p. 49.

CAPÍTULO 2

DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

As políticas públicas representam um objeto de estudo multifacetado no âmbito jurídico-administrativo brasileiro, sendo instrumentos essenciais para a realização dos objetivos fundamentais do Estado. Sua complexidade conceitual e operacional tem levado a um significativo desenvolvimento da doutrina e da jurisprudência nas últimas décadas, especialmente no que se refere à sua definição, implementação e controle. Esse campo de estudo, situado na interseção entre o direito e a administração pública, exige uma análise sistemática tanto de seus fundamentos teóricos quanto de seus aspectos práticos, dada sua importância na concretização dos direitos e garantias constitucionais.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci,

[...] as políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os recursos disponíveis ao Estado e as atividades privadas para atingir objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, necessários a qualquer desenvolvimento. Podem ser implementadas por meio de ações positivas do Estado, sem excluir a participação do setor privado nesse processo⁷².

No entanto, a incorporação dessas políticas a um panorama administrativo marcado por incerteza, falta de segurança jurídica e instabilidade política representa um desafio significativo, sobretudo para a viabilização de projetos de longo prazo.

Do ponto de vista administrativo e legal, garantir a efetiva implementação dessas políticas exige um planejamento abrangente por parte da administração pública, com a participação de diversos órgãos, especialistas técnicos e a própria sociedade. A formulação e execução de políticas públicas demandam estratégias

⁷² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

articuladas que assegurem sua viabilidade e eficiência, minimizando riscos decorrentes de mudanças políticas ou de lacunas legislativas.

O controle de constitucionalidade das políticas públicas é exercido pelo Poder Judiciário, cuja função primordial é garantir que a administração pública cumpra as disposições constitucionais. No entanto, essa intervenção muitas vezes direciona o aparato estatal para determinados setores da sociedade sem a devida análise ou debate aprofundado sobre os possíveis impactos dessas decisões. A judicialização excessiva das políticas públicas pode resultar em desafios operacionais e administrativos, dificultando a implementação de projetos de longo prazo e comprometendo a autonomia dos gestores públicos.

Diante desse cenário, esta pesquisa se propõe a esclarecer os limites e as possibilidades do controle judicial sobre as políticas públicas, analisando seus impactos positivos e negativos no planejamento estatal. O objetivo é compreender em que medida a atuação do Judiciário pode contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais sem comprometer a eficiência administrativa e a estabilidade institucional. Dessa forma, busca-se um equilíbrio entre o necessário controle jurisdicional e a preservação da autonomia da administração pública na formulação e execução de políticas voltadas ao interesse coletivo.

2.1 DEMARCAÇÃO CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, é possível recorrer ao conceito de política pública, formulado por Dworkin, que denomina "política" como um tipo de norma que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente voltado para a melhoria de algum aspecto econômico, político ou social de uma comunidade⁷³. Nesse contexto, Dworkin associa a noção de diretrizes estabelecidas pela administração pública, levando em consideração os argumentos de política, como a política de ação, na qual metas e objetivos sociais são desenvolvidos pela administração pública⁷⁴. Ou seja, trata-se de um programa de ação vinculado à ideia de bem-estar social. Assim, ele esclarece que, como política pública (ou política), este é um gênero, e a política social é uma de suas espécies (assim como a política econômica e outras políticas que exigem a

⁷³ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 36.

⁷⁴ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010.

participação ativa do Estado)⁷⁵. Embora a política pública seja regulamentada e muitas vezes fornecida pelo Estado, ela também abrange demandas, escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controlada pelos cidadãos. Esse controle é o que se denomina controle democrático⁷⁶.

A partir dessas premissas e da ideia de que a formulação de políticas públicas exige uma regulamentação jurídica capaz de torná-las efetivas, Dworkin argumenta que as políticas dependem para sua implementação da adoção de um padrão jurídico que possa introduzir um conjunto de objetivos no ambiente social, com o intuito de estabelecer camadas de interação social, que então serão processadas no âmbito legal⁷⁷. Dessa forma, a conexão entre o direito e a atividade estatal visa garantir a defesa de determinados direitos e deveres, fundamentados em decisões políticas anteriores. Dworkin analisa o positivismo, o pragmatismo e a integridade como diferentes formas de responder à questão de como essas decisões afetam a atividade judicial⁷⁸. Nesse sentido, conforme Dworkin, a distinção entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Ambos os conjuntos de padrões indicam decisões específicas sobre obrigações legais em determinadas circunstâncias, mas diferem na natureza da orientação que oferecem. As regras, por exemplo, são aplicadas de maneira "tudo ou nada". Quando os fatos previstos pela regra são confirmados, a regra é válida e deve ser aceita; caso contrário, a regra é inválida e não contribui para a decisão. Já os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – uma dimensão de peso ou importância. Quando princípios entram em conflito, é necessário que o responsável pela resolução leve em consideração a força relativa de cada um deles⁷⁹. Como bem apontado por Dworkin, as regras representam uma solução na forma de eliminação de uma delas, enquanto a colisão de princípios se dá na dimensão do peso. A solução para esse conflito, segundo Alexy,

⁷⁵ PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 173.

⁷⁶ PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 174.

⁷⁷ COSTA, Amarildo Lourenço. **Moralidade administrativa na ação popular**. Editora Baraúna, 2016.

⁷⁸ MACHADO, Igor Suzano. Dworkin e os desafios contemporâneos à epistemologia do Direito. *In*: **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 4, p. 147–167, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/11>. Acesso em: 21 jun. 2025.

⁷⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010.

consiste no estabelecimento de uma relação de primazia condicional entre as circunstâncias do princípio, a partir de contextos específicos⁸⁰. Segundo Alexy, "o procedimento de resolução de conflitos de princípios tem peso"⁸¹. De acordo com o modelo de Alexy, que se baseia na ponderação de princípios opostos, um indivíduo tem um direito definitivo ao benefício quando o princípio da liberdade fática tem maior peso do que os princípios formais e materiais tomados em conjunto (especialmente o princípio da democracia, o princípio do mínimo de poder e o princípio da separação)⁸². Isso torna a lei executável ou "justa" perante o Estado. No caso do mínimo de subsistência ecológico, o mesmo argumento se aplica, pois, em ambos os casos, está em jogo a proteção da dignidade humana, que pesa consideravelmente na balança⁸³.

Os primeiros movimentos relacionados ao planejamento no Estado brasileiro ocorreram por volta da década de 1930, durante a Grande Depressão de 1929, que expôs grandes problemas sociais e econômicos, exigindo alternativas e estratégias por parte da administração pública⁸⁴. Para uma compreensão mais detalhada do que se define como planejamento, Justen e Frota explicam que "um método coerente e abrangente de formulação e implementação de diretrizes, por meio do controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, é possibilitado pelo conhecimento científico e metodológico"⁸⁵. A Constituição Brasileira de 1988 estabelece uma obrigação de planejamento para o Estado, o que está expresso no artigo 174, que dispõe:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de fiscalização, promoção e planejamento, que são decisivas para o setor público e o setor indicativo do desenvolvimento do setor privado no Brasil⁸⁶.

⁸⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 94-97.

⁸¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 64.

⁸² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 283-284.

⁸³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 284.

⁸⁴ JUSTEN FILHO, J. C.; FROTA, M. A. **Planejamento no setor público: fundamentos e práticas**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2006.

⁸⁵ LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990, p. 12.

⁸⁶ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14

O papel do planejamento foi fundamental, especialmente no contexto do Estado desenvolvimentista brasileiro, cuja tarefa é coordenar, dinamizar e reorientar as transformações econômicas e sociais. O planejamento, nesse caso, coordena, racionaliza e confere unidade aos objetivos da ação estatal, diferenciando-se da intervenção conjuntural ou casuística⁸⁷.

Esse planejamento deve buscar, direta e indiretamente, mudanças sociais e econômicas na sociedade, por meio de políticas públicas de curto, médio e longo prazo. Há, assim, um planejamento das ações do Estado, das decisões político-administrativas, que devem ser desdobradas em impactos e prever possíveis resultados futuros. Esse processo exige um Estado forte, capaz de direção e organização, garantindo que as políticas públicas cheguem à população, com a implementação dessas políticas em diferentes horizontes de tempo. Os objetivos constitucionais da República foram estabelecidos de forma antecipada pela Constituição de 1988, listados no Artigo 3º da Carta Magna, incluindo a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Portanto, o Estado deve apresentar os mecanismos e ações necessários para atingir tais objetivos, embora a administração pública brasileira ainda não esteja completamente preparada técnica e politicamente para formular políticas que promovam o desenvolvimento, apesar das inúmeras tentativas de diferentes governos⁸⁸.

As discussões sobre políticas públicas são cada vez mais relevantes para a ação do Estado, apesar da implementação, em grande parte, de programas sociais de distribuição de renda, muitas vezes sem o devido planejamento, como a definição de critérios de entrada e saída de beneficiários, resultando em custos enormes que aumentam a cada ano. Isso ocorre sem um movimento governamental para replanejar ou dissolver as principais questões políticas. A atividade de planejamento passou por momentos turbulentos na década de 1980, quando o mundo enfrentava graves crises globais e nacionais, como a instabilidade econômica,

fev. 2025.

⁸⁷ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006.

⁸⁸ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006.

aumento do desemprego, desvalorização dos salários e inflação recorde, que superou os 100% nesse período. A consequência disso foi uma perda de confiança da sociedade no Estado, especialmente em sua função de planejador. Nesse contexto, foi criado o mecanismo público do Plano Plurianual, vigente até hoje, que trata do planejamento, especialmente das questões orçamentárias, em todos os entes da federação⁸⁹.

Bercovici ensina: "Por isso, a preocupação da constituinte de 1987-1988 foi modernizar os instrumentos orçamentários, buscando a integração do planejamento e do orçamento no médio e longo prazo"⁹⁰. A Constituição de 1988 prevê três leis orçamentárias, um plano plurianual, diretrizes orçamentárias e um orçamento anual, que devem ser mutuamente integrados e compatíveis com o planejamento global (conforme artigo 165, parágrafo 4º)⁹¹. O plano plurianual, instituído pelos artigos 165, I e 165, §1º da Constituição de 1988, baseia-se na articulação das atividades anuais do governo (previstas no orçamento anual) com um horizonte temporal mais longo, necessário para o planejamento eficiente⁹². No entanto, a sustentabilidade do plano plurianual é questionada, dado o descuido com o planejamento por parte dos governos após 1988. Além disso, a relação do plano plurianual com outros planos previstos na Constituição não é clara, apesar de o artigo 165, §4º, determinar sua conformidade com os demais planos nacionais, regionais e setoriais do texto constitucional⁹³.

O planejamento é necessário de acordo com o princípio da legalidade. Durante as ações e estudos realizados para apoiá-lo, é essencial que seja harmonizado com o orçamento público, o qual é debatido no parlamento, conferindo-lhe caráter participativo e democrático. Essa construção se dá a partir de discussões

⁸⁹ JUSTEN FILHO, J. C.; FROTA, M. A. **Planejamento no setor público: fundamentos e práticas**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2006.

⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 156.

⁹¹ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁹² BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁹³ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

e debates nos quais são apresentadas demandas sociais e econômicas, simples e complexas, que indicam às autoridades estatais quais problemas exigem planejamento para encontrar soluções alternativas. No entanto, dado que somos um país com grandes diferenças geográficas, econômicas e sociais, a definição das prioridades acaba sendo influenciada por jogos políticos. Por meio do planejamento, o Estado pode controlar suas ações, pois deve estabelecer diretrizes que precisam ser respeitadas. Alguns cientistas questionam a obrigação do poder público de vincular suas ações ao planejamento realizado, mas o orçamento, juntamente com o planejamento, deve criar um elo que o Estado deve seguir. Isso ocorre porque, para implementar qualquer tipo de política pública, é preciso ter em mente que o plano orçamentário que será colocado em prática exigirá um planejamento contínuo e em rede de todos os entes da federação, com relação direta à administração pública federal, estadual e municipal.

Essas omissões violam frontalmente as obrigações constitucionais dos poderes públicos, em todos os níveis federativos, de defender e salvaguardar as ações e os serviços destinados à melhoria, proteção e recuperação da saúde pública, conforme disposto no artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil⁹⁴. Krell também destaca que "onde o processo político de definição concreta falha, ao implementar políticas públicas fracassadas no nível executivo, o Judiciário não possui apenas o poder, mas também o dever de intervir"⁹⁵.

Da mesma forma, Leite enfatiza que o controle jurisdicional do legislativo pode ser considerado necessário, dada a supremacia da Constituição, com o intuito de impedir que os representantes transitórios da maioria do povo modifiquem ou transgridam a norma constitucional fundamental⁹⁶. Dessa forma, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei pelo Poder Judiciário não deve ser interpretada como uma reivindicação da supremacia do Judiciário sobre o legislador, mas como um mecanismo de contenção da atividade legislativa. Ou seja, nos casos em que o

⁹⁴ KRELL, Andreas Joaquim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: os descaminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 81.

⁹⁵ KRELL, Andreas Joaquim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: os descaminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 85.

⁹⁶ LEITE, Glauco Salomão. Supremacia judicial, direitos fundamentais e democracia: o controle judicial das leis na encruzilhada? *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; Carbonell, Miguel [Coords.]. **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Juspodvium, 2011, p. 542.

legislador excede os poderes estabelecidos pela Constituição, os tribunais têm o papel de impedir o surgimento de um absolutismo parlamentar.

No que diz respeito ao controle das competências de políticas públicas no contexto do meio ambiente, esse controle deve ser compreendido também como uma forma de garantir o acesso do cidadão, por meio de instrumentos como a ação civil pública, a ação popular e as liminares judiciais, que podem ser utilizados para a defesa do meio ambiente, especialmente quando ocorre a inércia política de administradores e legisladores. Portanto, a ação judicial deve ser entendida como um instrumento de ação política, na busca pela democracia direta e participativa. Omissões ou ações predatórias contra o meio ambiente praticadas pelo poder público não podem ficar isentas do controle cidadão⁹⁷.

O substantivo "democracia" é, portanto, sinônimo de participação. Quem fala em democracia, fala na presença máxima do povo no poder, pois, sem a participação popular, "a democracia é uma quimera, uma utopia, uma ilusão, uma retórica, uma promessa sem suporte na realidade, sem raízes na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis"⁹⁸. Nesse sentido, devemos seguir a lição de Bonavides: o controle de constitucionalidade realizado no interesse do poder público e do poder executivo é inteiramente aceitável e legítimo, desde que dentro dos limites da Constituição, cujos limites não devem ser ultrapassados⁹⁹. No entanto, quando se trata de proteger direitos fundamentais, a legitimidade desse controle se fortalece com o apoio de princípios, que representam o espírito, a razão e a consciência da Constituição. Esses princípios constituem o alfa e o ômega de toda a lei fundamental, sendo essenciais para a preservação dos direitos constitucionais e da cidadania, que são indissolúveis e intangíveis. Ambos os controles têm como ponto de convergência o bem comum e os valores éticos e superiores da sociedade, elevados à categoria de direito nos casos que fiscalizam a legitimidade constitucional.

Montesquieu, em sua teoria sobre a separação dos poderes, vinculou a liberdade à divisão das funções judiciária, legislativa e executiva. Essa teoria foi

⁹⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 288.

⁹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 283.

⁹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 285.

consagrada num momento histórico crucial, com o surgimento do liberalismo, cujo objetivo era limitar a interferência do Estado na vida privada dos cidadãos. Foi nesse contexto que surgiu a primeira geração de direitos fundamentais, conhecidos como direitos civis e políticos¹⁰⁰. Esse princípio fez com que o Judiciário assumisse novas funções, intervindo em áreas tradicionalmente atribuídas ao Executivo e ao Legislativo, como o planejamento e a execução de programas estatais¹⁰¹. Essa intervenção judicial se justifica pela defesa da Constituição federal, que exige que as autoridades envolvidas cumpram os objetivos da República, conforme elencados no artigo 3º da Constituição, incluindo a erradicação da pobreza, a marginalização social e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Ada Greenover e Kazuo Watanabe explicam que, para alcançar esses objetivos fundamentais — aos quais se acrescenta o princípio da prevalência dos direitos humanos, previsto no artigo 4º, inciso II da CF/88 — o Estado deve organizar-se com faculdades e entidades pré-estatais, influenciando a realidade social. Com isso, a função de controle do Judiciário se amplia¹⁰². De acordo com Ada Greenover, "cabe ao Judiciário substituir o Estado e os órgãos pré-estatais, por meio de uma ação positiva que permita verdadeiramente o gozo dos direitos de liberdade da primeira geração, bem como de novos direitos"¹⁰³. Para operacionalizar a consecução desses objetivos básicos, ela ensina que "um estado de bem-estar social precisa de programas que impliquem no estabelecimento de funções específicas do poder público, a fim de implementar os objetivos estabelecidos pela Constituição e pela lei"¹⁰⁴.

O mérito administrativo raramente era questionado pelo Judiciário antes da Constituição de 1988, com os juízes geralmente se abstendo de interferir nas decisões dos gestores, até por uma proibição explícita quanto à separação de poderes, prevista na própria Carta Magna. No entanto, qualquer violação ou ameaça a direitos fundamentais não pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, que

¹⁰⁰ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

¹⁰¹ COSTA, Amarildo Lourenço. **Moralidade administrativa na ação popular**. São Paulo: Editora Baraúna, 2016.

¹⁰² GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 17-19.

¹⁰³ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 19.

¹⁰⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 19.

pode, assim, controlar a legalidade dos atos administrativos, o que normalmente é competência do Executivo e do Legislativo. As políticas públicas têm como objetivo o desenvolvimento da sociedade e devem sempre atender aos objetivos previstos na Constituição Federal, que estabelece garantias sociais pautadas na dignidade da pessoa humana, fruto da luta social da população civil e dos movimentos sociais.

Diante disso, tanto o Executivo quanto o Legislativo devem discutir e planejar políticas públicas com base nesses fundamentos constitucionais, buscando alcançar o pleno desenvolvimento da sociedade. É importante destacar que, na realidade brasileira, há diversas deficiências na prestação de serviços pelo Estado, especialmente nos setores de educação, segurança, saúde e assistência social, muitas vezes sem critérios de qualidade. Diante desse cenário, para garantir o cumprimento das disposições constitucionais, o Judiciário intervém na implementação das políticas públicas, determinando quais devem ser implementadas e estabelecendo prazos para que as decisões sejam cumpridas, o que pode usurpar a função dos outros poderes.

Um exemplo disso é o caso das políticas públicas de combate às drogas, no qual o Supremo Tribunal Federal adotou o entendimento de que a posse para consumo pessoal de até 40 gramas de substâncias entorpecentes não configura infração penal, caso não existam outros problemas no caso específico. O Poder Legislativo, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, reagiu duramente à decisão, considerando-a uma invasão de competências do Congresso Nacional, que é o órgão adequado para debater esse tipo de tema, uma vez que é composto pelos representantes do povo. Neste caso, o Judiciário exerceu uma interferência sobre as diretrizes adotadas nos últimos anos pelo país em relação à repressão às drogas, com impacto direto nas questões administrativas, especialmente no âmbito policial.

Portanto, ao abordar a resolução de problemas, as políticas públicas devem ser compreendidas como resultado da coordenação e pactuação entre os poderes públicos e atores sociais, políticos e governamentais. A revisão judicial das políticas públicas pode afetar sua implementação, especialmente quando decisões judiciais alteram ou suspendem políticas estabelecidas, causando confusão e afastando-se do planejamento original. A análise sob a ótica técnica e jurídica deve

ser bem desenvolvida, respeitando a Constituição e evitando a criação de políticas que favoreçam um grupo em detrimento de outros, pois isso poderia resultar em exclusões prejudiciais, afetando diretamente o planejamento financeiro e orçamentário.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO MEIO AMBIENTE

Com foco no campo do meio ambiente e no papel do Estado, Belchior vê a ordem jurídico-ecológica como moderna, mas ressalta que seu maior obstáculo ao sucesso reside na ineficácia de suas normas¹⁰⁵. Isso ocorre porque ainda não há uma implementação real e substancial, suficiente para provocar mudanças efetivas nos fatos sociais e no comportamento humano. No mesmo sentido, Teixeira afirma:

Sabe-se que grande avanço foi alcançado no tratamento político-jurídico do tema. Entretanto, a distância entre o Direito Ambiental legislativo e o Direito Ambiental praticado ou implementado continua enorme, havendo um grande abismo entre a legislação ambiental e a consecução dos seus mais nobres objetivos. Isso se deve à não implementação de regulamentações ou à sua implementação ineficaz. As causas para essa situação são diversas, e uma cultura estatal reguladora e complacente – que se traduz na intenção de resolver problemas com leis e outras normas, como se fossem truques de mágica ou curas eficazes em si mesmas para todos os males – é certamente uma delas¹⁰⁶.

A promulgação de normas infraconstitucionais que ampliem a proteção constitucional do meio ambiente, fornecendo diretrizes mais específicas de atuação, é sem dúvida importante. Contudo, a principal forma de implementação do direito ambiental na esfera social continua sendo a implementação efetiva de políticas públicas ambientais. Essa competência material (ou executiva, ou administrativa) está prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, especialmente nos incisos VI e VII, sem olvidar o respeito aos princípios que devem nortear a ação administrativa,

¹⁰⁵ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica jurídica ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 65.

¹⁰⁶ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 107.

elencados no artigo 37, caput, da CRFB/88, relativos à eficiência social e às normas constitucionais sobre meio ambiente¹⁰⁷.

O exercício do poder executivo em matéria ambiental diz respeito justamente ao escopo de atuação administrativa dos entes federados no cuidado e no aprimoramento da proteção ambiental, que deve ser norteado pelo arcabouço do federalismo cooperativo. Além de elaborar leis ambientais, que é responsabilidade do legislador estadual, cabe ao administrador estadual "fazer cumprir" a legislação elaborada por ele. Em outras palavras, cabe aos entes federados transferir a legislação ambiental para o "mundo da vida" por meio de suas atividades administrativas, garantindo sua implementação e efetividade. É isso que constitui o poder executivo em matéria ambiental: estabelecer uma "mediação" entre o arcabouço legislativo ambiental e a implementação da proteção ambiental, por meio de práticas administrativas realizadas por diversos entes federativos e autoridades estaduais.

Cabe ao Estado realizar essa transferência de proteção da esfera normativa para a esfera fática, fortalecendo a efetividade social das normas ambientais e contribuindo para o êxito de inúmeros outros direitos e garantias fundamentais elencados no texto constitucional. A dimensão constitucional do dever estatal de proteção ambiental encontra reforço no princípio da sustentabilidade, que se projeta como vetor de interpretação das políticas públicas. Conforme Juarez Freitas, a Constituição brasileira, há 30 anos, numa de suas maiores virtudes e inovações, consagrou, no artigo 225, o princípio do desenvolvimento sustentável, isto é, aquele capaz de assegurar o bem-estar para gerações presentes e futuras. O controle de sustentabilidade das políticas públicas, em termos legislativos e administrativos, pode representar um vantajoso alargamento do horizonte intertemporal da sindicabilidade eficaz do princípio em tela. Tal perspectiva reafirma que o Estado não apenas deve criar normas ambientais, mas também garantir sua implementação com observância aos impactos intergeracionais de cada decisão pública¹⁰⁸.

¹⁰⁷ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁰⁸ FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos

Para Iserhard e Meurer, o dever ecológico do Estado começa com a necessária reconstrução dos padrões etnoecológicos¹⁰⁹. Ou seja, todos os fundamentos que serviram de base para levar a sociedade a uma situação de insustentabilidade ecológica devem ser destruídos, recriando as conexões entre o homem e a natureza, a fim de fortalecer o quadro mental transformador. Costa Neto argumenta que a superação do déficit social do direito ambiental depende da ruptura com paradigmas interpretativos ultrapassados, que contribuem para a manutenção do status quo, no qual as preocupações ambientais pouco pesam¹¹⁰. Tal ruptura abriria espaço para um real engajamento das normas jurídicas com a realidade social, o que, consequentemente, levaria à eficácia de uma norma constitucional ecológica.

Considerando a atuação do Estado e os ditames do direito ambiental, Bertoldi e Freitas apontam que uma hermenêutica jurídica voltada para a proteção ambiental como finalidade primordial pode auxiliar a direcionar a atuação do Estado em todas as suas funções para o equilíbrio ecológico:

Assim, a proposta, em termos da necessidade de poder ecológico e ecológico específico, atende à proteção jurídica do meio ambiente. Eles direcionam suas ações para a proteção ambiental: portanto, estão a serviço do legislador, para que este possa elaborar normas constitucionais de acordo com a Constituição Ambiental; ao poder executivo, para que possa elaborar e implementar políticas públicas que estejam em consonância com a proteção da dimensão ambiental imposta pela Lei Suprema, e ao poder judiciário, para que possa se posicionar em suas decisões, também levando sempre em consideração o meio ambiente¹¹¹.

Sarlet e Fensterseifer argumentam que o Estado moderno deve passar por um ajuste que levará a uma relação mais próxima entre um ambiente saudável e a dignidade humana, o que facilitará a criação de mecanismos para enfrentar novas

das Políticas Públicas. **In: Lume UFRGS**, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025.

¹⁰⁹ ISERHARD, Antônio Maria; MEURER, Micael. Desenvolvimento sustentável: uma questão de educação ambiental e da atuação dos Municípios. **In: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). Direito, ambiente e políticas públicas**, v. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011, p. 83.

¹¹⁰ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 103.

¹¹¹ BERTOLDI, Márcia Rodrigues; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. O princípio da proporcionalidade e a solução de conflitos envolvendo o direito penal ambiental simbólico e do risco. **In: Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, p. 319–341, jul./dez. 2015, p. 449.

ameaças e riscos ambientais que prejudicam a existência humana¹¹². Lunelli e Poletto ressaltam ainda a importância da atuação estatal no processo de fortalecimento fático do direito fundamental ao meio ambiente, argumentando que somente a intervenção estatal é capaz de eliminar e prevenir impactos ambientais severos¹¹³. Essa intervenção se inicia com a criação de políticas públicas que promovam novos comportamentos voltados para aqueles que não estejam em consonância com a atitude em relação ao meio ambiente. Trindade, Mazzochi e Perez confirmam essa ideia, exigindo uma ação proativa do Estado, com a criação de normas de proibição e a imposição de comportamentos ecologicamente corretos¹¹⁴.

Padilha sintetiza essa questão afirmando que cabe ao Estado, por meio de políticas públicas ambientais, concretizar a promessa constitucional de equilíbrio ecológico¹¹⁵. Nesse sentido, Juarez Freitas ressalta que as políticas públicas não podem ser reduzidas a planos de governo transitórios, mas devem constituir verdadeiros programas de Estado, orientados por prioridades constitucionais. Em suas palavras, as políticas públicas terão de ser assimiladas, antes de mais, como programas de Estado (mais do que de governo), formulados e implementados em consonância com as prioridades constitucionais cogentes, de ordem a assegurar, por meio da primazia justificada de benefícios líquidos, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras¹¹⁶. Assim, o agir estatal em matéria ambiental exige continuidade e compromisso institucional, independentemente das alternâncias políticas.

¹¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 121.

¹¹³ LUNELLI, Carlos Alberto; POLETTO, Leonardo Augusto. O direito fundamental da proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro e o Protagonismo do Direito em Matéria Ambiental. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**, v. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011, p. 17.

¹¹⁴ TRINDADE, Sérgio Carvalho; MAZZOCHI, Fernanda; PEREZ, Pablo Luis Barros. Políticas Públicas de Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Viés Garantidor da Dignidade da Pessoa Humana. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**. Vol. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011, p. 165.

¹¹⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 117.

¹¹⁶ FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos das Políticas Públicas. *In*: **Lume UFRGS**, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025.

Em relação às mudanças nas políticas governamentais para atender aos padrões de proteção ambiental, Molinaro destaca:

Algumas mudanças nas políticas, tanto internacionais quanto nacionais, poderiam reduzir os danos causados pela pressão sobre os ecossistemas. No entanto, essas são transformações importantes, que não são totalmente possíveis hoje. Por exemplo, melhorar a governança local e experimentar a governança global; incentivos fiscais locais e internacionais; mudanças nos modelos de consumo e desenvolvimento; novas tecnologias que não sejam predatórias e não incentivem o domínio econômico, além de pesquisas qualificadas para melhor gestão dos ecossistemas¹¹⁷.

Molinaro enfatiza ainda que não devemos esquecer que nenhum progresso, mesmo em direção à erradicação da pobreza e da fome, à melhoria da saúde e à proteção do meio ambiente, será sustentável se a maioria dos recursos e serviços ecossistêmicos continuarem a se degradar. Grande parte da destruição de recursos naturais é consequência da liberalização do comércio, especialmente do comércio internacional. A liberalização do comércio expõe muitos países, especialmente os pequenos e pobres, a enormes restrições na abertura de seus mercados¹¹⁸.

Consolida-se, portanto, a ideia de que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exige uma atuação positiva e decisiva do Estado para atingir a efetividade social do texto constitucional. Essa atuação positiva deve estar orientada por critérios racionais de sustentabilidade, evitando decisões imediatistas ou omissões governamentais que possam comprometer o equilíbrio ecológico. Nas palavras de Juarez Freitas¹¹⁹, a avaliação de sustentabilidade dos impactos vincula e serve como lastro poderoso para as escolhas proativas e densificadoras dos objetivos fundamentais da Carta de promover o desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, serve como freio contra decisões desviantes e ruins. Portanto, “cabe-lhe escoimar, no nascedouro, as escolhas manifestamente

¹¹⁷ MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 21-22.

¹¹⁸ MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

¹¹⁹ FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos das Políticas Públicas. **In: Lume UFRGS**, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025.

lesivas, como as que conduzem ao agravamento das emissões tóxicas (não raro, letais) ou ao aumento da temperatura global"¹²⁰. A sustentabilidade, portanto, assume papel de filtro constitucional para toda política pública ambiental.

A criação e a manutenção de políticas públicas ambientais são as ferramentas mais importantes nesse caminho, pois atuam na conscientização da sociedade civil e no estabelecimento de novos comportamentos voltados para a construção de uma sociedade sustentável e que cuide do meio em que vive. Nesse sentido, cabe explorar como a doutrina encara a figura das políticas públicas, enfatizando as diretrizes constitucionais e legais que devem orientá-las quando seu objetivo for de natureza ambiental.

Toda política pública representa um planejamento estatal voltado à efetivação de um direito. No entanto, seu sucesso não depende apenas da formulação de suas diretrizes, mas também da coordenação eficaz entre as diversas instituições estatais. Além disso, é imprescindível a realização de estudos e análises que possibilitem a antecipação dos possíveis benefícios e limitações de sua implementação. Esses estudos permitem avaliar se determinada política deve ser de fato implementada, considerando as implicações para o meio ambiente, uma vez que a qualidade ambiental pode impactar a efetividade de outros direitos sociais.

Entre as diversas definições de políticas públicas, algumas se destacam por sua clareza e abrangência. Freitas as define como "verdadeiros programas de Estado que, por meio da articulação de atores governamentais e sociais, visam cumprir os objetivos da carta constitucional, buscando efetivar os direitos fundamentais das gerações presentes e futuras"¹²¹.

Já Pivetta conceitua-as como "instrumentos de ação estatal, que pressupõem planejamento e participação cidadã (direta ou indireta), articulando a atividade administrativa para atingir objetivos constitucional e legalmente definidos"¹²².

¹²⁰ FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos das Políticas Públicas. *In: Lume UFRGS*, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025, p. 18.

¹²¹ FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 32.

¹²² PIVETTA, Fátima Regina. **Políticas públicas e cidadania participativa: fundamentos da ação**

Para Assis, as políticas públicas são atividades predominantemente administrativas, configuradas por meio de programas de ação governamental que têm como objetivo a definição das áreas sociais a serem priorizadas, o planejamento dos objetivos a serem alcançados, a análise dos instrumentos disponíveis para implementação e o direcionamento de recursos públicos para atingir esses objetivos¹²³.

A ênfase de Assis reside na importância de compreender que as políticas públicas devem considerar as prioridades já definidas pelo legislador constituinte e pelos legisladores ordinários, direcionando a ação administrativa para alcançar a igualdade e a justiça social.

Padilha define política pública como "um conjunto de normas jurídicas e atos jurídicos, administrativos ou não, que visam assegurar a melhoria das condições de vida de uma sociedade, nos aspectos social, econômico ou político"¹²⁴. Nesse sentido, Pivetta destaca que a implementação de políticas públicas exige o desenvolvimento de um planejamento adequado para que a administração pública consiga atingir os objetivos com os quais se comprometeu. A administração pública, portanto, precisa ser guiada por uma coordenação entre planejamento e execução¹²⁵.

Ferreira reforça que as políticas públicas devem refletir o planejamento do próprio Estado, visando alcançar o interesse público, em conformidade com as prioridades já eleitas pelo legislador. O administrador público deve, assim, pautar suas ações por essas diretrizes e buscar a realização de um Estado que, de fato, garanta igualdade e justiça social¹²⁶.

estatal no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Editora Fórum, 2014, p. 100.

¹²³ ASSIS, Victor Hugo Siqueira de. O controle judicial das políticas públicas: a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais. *In: Revista Espaço Jurídico: Journal of Law [EJL]*, Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 283/296, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1645>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 289.

¹²⁴ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 119.

¹²⁵ PIVETTA, Fátima Regina. **Políticas públicas e cidadania participativa: fundamentos da ação estatal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Editora Fórum, 2014.

¹²⁶ FERREIRA, Ximena Cardozo. Políticas públicas e áreas de preservação permanente: instrumentos de implementação. *In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Orgs.). Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 433.

Ademais, Nascimento e Souza ressaltam o papel central do poder executivo na fase de implementação das políticas públicas, pois ele se aproxima da efetivação dos direitos fundamentais e dos mandatos constitucionais¹²⁷. Para tanto, o administrador público deve zelar pelos valores constitucionais, a fim de garantir que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas e cumpram seu papel de concretização dos direitos.

Percebe-se, portanto, que as políticas públicas, como instrumentos de efetividade das normas jurídicas, adquirem uma natureza mista, que envolve tanto o aspecto político quanto o jurídico. A complexidade desse processo é bem explicada por Nusdeo, que afirma que o estudo das políticas públicas exige uma compreensão interdisciplinar, sem que se perca de vista a especificidade jurídica da análise¹²⁸. Ele argumenta que, apesar da interdependência entre direito e política, é necessário que o direito permita que os objetivos das políticas públicas sejam alcançados dentro do seu espaço normativo, respeitando os princípios constitucionais fundamentais.

A relação entre direito e política, embora complexa, é essencial para a implementação de políticas públicas eficazes. Passos destaca que os atores públicos não devem perder de vista a linha tênue que separa a discricionariedade política da imposição constitucional, sendo fundamental que as diretrizes normativas sejam respeitadas¹²⁹. A política, por sua vez, deve ser eficaz, pois a defesa e proteção dos direitos dependem da sua capacidade de promover justiça e igualdade. Araujo e Arruda argumentam que, para que a política tenha êxito, ela deve atuar de forma complementar ao direito, ampliando suas proteções e objetivos¹³⁰.

Além disso, Nusdeo aponta a existência de relações funcionais recíprocas entre o direito e a política. As políticas públicas funcionam como instrumentos para a implementação dos direitos previstos na constituição, sendo operacionalizadas por meio de instrumentos legais¹³¹. Por outro lado, a estrutura das

¹²⁷ NASCIMENTO, Paulo Henrique; SOUZA, Ana Clara. **Implementação de políticas públicas e garantia de direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Jurídica, 2016, p. 135.

¹²⁸ NUSDEO, João Carlos. **Direito ambiental e políticas públicas: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Acadêmica, 2012, p. 90.

¹²⁹ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 39.

¹³⁰ ARAÚJO, Marcos; ARRUDA, Felipe. **Gestão pública e políticas sociais: fundamentos e práticas**. São Paulo: Editora Moderna, 2010, p. 292.

¹³¹ NUSDEO, João Carlos. **Direito ambiental e políticas públicas: desafios e perspectivas**. Rio de

políticas públicas necessita de um suporte legal que afete tanto sua forma quanto seu conteúdo material e de princípios.

Passos observa que o poder exerce uma influência significativa sobre a lei, ao mesmo tempo que a lei regula e instrumentaliza a execução das decisões políticas¹³². A constituição, assim, é um fator político crucial, pois, embora limite a discricionariedade do administrador, também guia a criação de políticas públicas, impondo uma articulação com os objetivos de política pública. Isso implica que a criação dessas políticas deve sempre buscar um equilíbrio entre o direito e as demandas políticas, garantindo a conformidade com as normas e os objetivos estabelecidos.

No processo de criação das políticas públicas, também é importante considerar a influência de grupos de interesse, como aponta Passos. Muitas vezes, grupos específicos podem priorizar seus interesses em detrimento de outros, afetando o processo decisório¹³³. A proteção ambiental é um exemplo de área onde interesses conflitantes podem surgir, como a priorização de objetivos de políticas públicas que podem afetar a sustentabilidade ambiental.

Krell critica a deliberação distorcida ou deturpada por parte de muitos atores públicos, que, ao buscar atender a interesses de grupos específicos, acabam por prejudicar ou negligenciar interesses difusos, como a proteção ambiental¹³⁴.

No que diz respeito especificamente às políticas públicas ambientais, Alonso Jr. destaca que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está intimamente ligado à implementação de políticas públicas, que orientam as atividades privadas e públicas¹³⁵. Trindade, Mazzochi e Perez definem as políticas públicas ambientais como uma iniciativa de longo prazo voltada à redução do impacto ambiental causado por ações humanas irresponsáveis, além de auxiliar na construção

Janeiro: Editora Acadêmica, 2012, p. 92.

¹³² PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 41.

¹³³ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 59.

¹³⁴ KRELL, Andréas Joaquim. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil: legitimidade e limites**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

¹³⁵ ALONSO JUNIOR, Luiz Roberto Gomes. **Política ambiental e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 146.

de um Estado que respeite a dignidade humana¹³⁶. Entre os objetivos dessas políticas, destaca-se a contenção do crescimento descontrolado das áreas urbanas, a demarcação de áreas de preservação ambiental e o uso de tecnologias para mitigar os efeitos da poluição.

Pecatijelo enfatiza a conexão entre as políticas públicas ambientais e os problemas sociais, afirmando que as demandas sociais determinam intervenções político-administrativas que podem ser implementadas por meio do aparato jurídico e das políticas públicas¹³⁷. Ele observa que, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, a adaptação dos instrumentos jurídicos e políticos às particularidades sociais e econômicas é fundamental para consolidar práticas participativas e acessíveis em todos os níveis sociais.

Leal destaca que o sucesso das políticas públicas ambientais depende da atuação conjunta do poder público e da sociedade, enfatizando a importância da adoção de medidas preventivas, em vez de repressivas, e do controle da poluição e degradação ambiental na fonte¹³⁸.

Por fim, Passos descreve as etapas da política pública: a formulação, que envolve a definição das prioridades sociais e a escolha de alternativas por meio de normas jurídicas; e a implementação, que abrange o planejamento, organização e execução das ações, incluindo a avaliação contínua dos efeitos na sociedade¹³⁹. Essas etapas são influenciadas por diversos fatores, e sua aplicação nem sempre segue uma linha reta, o que evidencia a complexidade e as dificuldades envolvidas no processo de implementação das políticas públicas.

De acordo com Pamplona e Mesquita, a fase de desenvolvimento da política pública depende da iniciativa do Estado, a qual pode ser desencadeada por diversos fatores, como demandas da população, acontecimentos específicos,

¹³⁶ TRINDADE, Sérgio Carvalho; MAZZOCHI, Fernanda; PEREZ, Pablo Luis Barros. Políticas Públicas de Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Viés Garantidor da Dignidade da Pessoa Humana. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**. Vol. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011, p. 168.

¹³⁷ PECATIJELO, Roberto. Políticas públicas e meio ambiente: uma abordagem sociojurídica. *In*: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 20, n. 80, p. 57–78, out./dez. 2015, p. 72.

¹³⁸ LEAL, Rogério Gesta. **Direito fundamental à boa administração pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

¹³⁹ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 60.

pesquisas, interesses políticos ou até mesmo pelo desejo de reeleição¹⁴⁰. Esses fatores refletem as "variáveis de influência" que afetam diretamente o conjunto das políticas públicas. Passos destaca, entre as variáveis que podem alterar o curso das políticas, o crivo judicial, que fortalece o viés democrático das políticas públicas ao permitir a participação de atores distantes dos centros decisórios. Além disso, possibilita a adaptação das políticas públicas à realidade social, corrigindo falhas e garantindo direitos fundamentais¹⁴¹.

No contexto das políticas públicas ambientais brasileiras, cabe ressaltar a insuficiência de proteção ambiental e a falta de políticas públicas robustas nessa área. Krell critica a postura das instituições estatais, considerando-a uma violação das obrigações constitucionais, muitas vezes realizada por meio do abuso da discricionariedade administrativa¹⁴². Em casos como esses, a supervisão judicial é vista como uma ferramenta necessária, o que será discutido em maior profundidade quando se abordar o fenômeno da "judicialização" da política. Por ora, vale destacar que a política pública ambiental analisada neste trabalho enfatiza a cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo, além de ser orientada pelo planejamento, com a participação de diversos órgãos públicos que têm como objetivo comum a proteção ambiental.

O Poder Legislativo desempenha um papel crucial ao regulamentar as diretrizes constitucionais e criar programas e instrumentos que serão implementados pelo Poder Executivo. Especificamente, espera-se que o Executivo coloque em prática o direito ambiental, cumprindo as metas constitucionais e implementando programas que visem, entre outros objetivos, a contenção da exploração ilimitada dos recursos naturais e a proteção dos ecossistemas. A implementação desses programas se alinha ao princípio do direito ambiental e à chamada "governança ambiental", conceito defendido por Volkmer e Paulitsch, que enfatizam a necessidade de uma gestão ambiental que vá além do simples comando e controle, estabelecendo um conjunto

¹⁴⁰ PAMPLONA, Danielle Anne; MESQUITA, Eduardo Melo de. Judiciário e políticas públicas: um exemplo positivo. *In: Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 20, n. 3, p. 885-906, Itajaí: Editora da UNIVALI, 2015, p. 889.

¹⁴¹ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 60.

¹⁴² KRELL, Andreas Joachim. **O controle judicial dos direitos sociais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 188.

de normas e procedimentos que envolvem tanto o Estado quanto a sociedade para assegurar e efetivar os direitos fundamentais e difusos¹⁴³.

O Artigo 225 da Constituição de 1988, ao estipular a obrigatoriedade de regulamentação legislativa para determinadas ações, ressalta o papel do Legislativo na formulação e implementação de políticas públicas ambientais¹⁴⁴. A Lei nº 6.938 de 1981, que institui a Política Nacional de Proteção Ambiental e cria o Sistema Nacional de Proteção Ambiental, é um exemplo de como o Poder Legislativo contribui para a proteção ambiental. Embora anterior à Constituição de 1988, a lei foi adaptada para se alinhar à nova carta constitucional, e seu objetivo principal, conforme o Artigo 2º, é garantir a qualidade ambiental necessária para assegurar a dignidade da pessoa humana, tanto para as gerações presentes quanto futuras.

Nusdeo avalia a Política Nacional do Meio Ambiente como uma política de grande abrangência, que não apenas estabelece as diretrizes, mas também estrutura o arcabouço legal e institucional para a proteção ambiental no Brasil¹⁴⁵. A lei propõe diretrizes que devem ser formuladas em normas e planos destinados a orientar as ações da União, dos Estados e dos Municípios em relação à preservação da qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico. A implementação dessa política exige, como destacam os autores Nusdeo, Guerra e Guerra, a criação de políticas específicas e programas mais concretos, como a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) e a Política de Pagamentos por Serviços Ambientais¹⁴⁶¹⁴⁷.

Além disso, a Lei nº 6.938 de 1981 inclui princípios fundamentais, que devem orientar tanto a atuação do Estado quanto da sociedade civil em sua relação com o meio ambiente. Entre esses princípios, o Artigo 2º destaca a necessidade de uma ação governamental para manter o equilíbrio ecológico, tratando o meio ambiente como um bem público que deve ser protegido para o uso coletivo. O Artigo 3º, por sua

¹⁴³ VOLKMER, José Carlos; PAULITSCH, Luiza. Governança ambiental: desafios e perspectivas para a sustentabilidade. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 72, p. 259-276, out./dez. 2013.

¹⁴⁴ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁴⁵ NUSDEO, João Carlos. **Direito ambiental e políticas públicas: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Acadêmica, 2012, p. 96.

¹⁴⁶ NUSDEO, João Carlos. **Direito ambiental e políticas públicas: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Acadêmica, 2012, p. 94.

¹⁴⁷ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 137.

vez, define o conceito de meio ambiente, descrevendo-o como o conjunto de condições, leis e influências que protegem e regulam a vida em todas as suas formas. Por fim, a lei busca harmonizar os interesses econômicos com a preservação ambiental, conforme o Artigo 4º, visando a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme listados na lei, incluem desde o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental até a avaliação de impacto ambiental, passando por ações como o zoneamento ambiental e a criação de um sistema nacional de informações ambientais.

A Política Nacional do Meio Ambiente, de fato, contempla uma série de instrumentos jurídicos e regulamentares que visam garantir a proteção ambiental e o equilíbrio ecológico no Brasil. O zoneamento ecológico, citado por José Afonso da Silva, é um desses instrumentos, essencial para o ordenamento do uso e ocupação do solo¹⁴⁸. Sua principal função é classificar e dividir o território em áreas com diferentes usos, como urbano e rural, de modo a orientar a ocupação do solo de forma equilibrada e sustentável, minimizando impactos ambientais e promovendo o uso racional dos recursos naturais.

O Regulamento nº 4.297 de 2002, que estabelece as diretrizes para a implementação do zoneamento ecológico, tem um papel crucial na tomada de decisões sobre a utilização dos recursos naturais, tanto por entidades públicas quanto privadas. O objetivo central desse instrumento é preservar o equilíbrio ecossistêmico e garantir uma qualidade de vida sustentável para as gerações atuais e futuras. Além disso, ele busca fornecer subsídios para a elaboração de programas e políticas públicas que promovam o uso racional dos recursos e a proteção ambiental.

É relevante destacar também o papel do Poder Executivo na implementação das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme indicado no artigo 17 da lei. Esse artigo define a responsabilidade do Poder Executivo em incentivar atividades voltadas para a redução dos impactos ambientais, como o

¹⁴⁸ SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. *In: Quaestio Iuris (QI)*, v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 290.

desenvolvimento de pesquisas tecnológicas e processos que promovam a criação de equipamentos não poluentes e a racionalização do uso dos recursos ambientais. O envolvimento ativo do Executivo nas ações ambientais é crucial para o sucesso das políticas públicas ambientais, e, por meio de ações coordenadas e integradas, é possível atingir os objetivos de preservação e desenvolvimento sustentável.

Por fim, o conjunto de princípios e instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, incluindo o zoneamento ecológico, a responsabilidade dos entes federativos e o engajamento da sociedade civil, formam uma rede de proteção e planejamento ambiental que visa garantir a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente para as futuras gerações.

A sustentabilidade, nesse contexto, consolida-se como núcleo axiológico e normativo da Constituição de 1988. Para Juarez Freitas¹⁴⁹, a avaliação multidimensional de impactos desperta o senso prospectivo da sociedade civil, em contraste com o lastimável desconto hiperbólico do futuro. Fortalece a equidade intra e intergeracional, como nitidamente pretende a Constituição e suscita o reconhecimento da titularidade do direito das gerações atuais e futuras ao ambiente limpo, com o acolhimento responsável da agenda correspondente. Trata-se, portanto, de uma diretriz constitucional que transcende a esfera política, convertendo-se em dever jurídico de proteção e solidariedade entre gerações.

2.3 SUSTENTABILIDADE E TRANSNACIONALIDADE COMO META DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há dúvidas de que a proteção ambiental no Brasil conta com um verdadeiro arsenal de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que visam orientar a atuação dos agentes públicos e de toda a sociedade civil. No que se refere à atuação das autoridades estatais, não há dúvidas de que as políticas públicas são os principais instrumentos utilizados pelo Estado na tentativa de implementar mandatos legais de proteção ambiental. Entretanto, é cada vez mais crescente no país o fenômeno da judicialização da política ou da intervenção jurisdicional nas

¹⁴⁹ FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos das Políticas Públicas. *In: Lume UFRGS*, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025.

políticas públicas ambientais, crescimento esse motivado principalmente pela distorção da ação estatal quando esta visa à proteção ambiental ou, de forma mais ampla, à obtenção de justiça socioecológica.

Piovesan, ao tratar deste tema, conclui que o sistema constitucional inaugurado em 1988 preconiza um Estado mais atuante, no sentido de atuar para garantir o bem-estar social, pois o aumento do número de bens que merecem proteção estatal, ou seja, ações estatais positivas, é um bem tão significativo, que deve ser fortalecido o Estado e a Proteção Pública¹⁵⁰. Nesse sentido, Passos enfatiza que os direitos fundamentais funcionam como imperativos éticos da moral pública que incidem sobre o processo de exercício dos direitos, ou seja, que o Estado tem objetivos fixados e o direito discricionário do administrador público não pode ser colocado acima deles, pois tais objetivos são ordens para uma ação positiva do Estado, sem esquecer que são apenas uma norma constitutiva que não se reduz a uma força ativa sem poder político¹⁵¹.

Lourenço e Oliveira apresentam ainda uma lista de fatores políticos que influenciam o grau de judicialização atualmente vivenciado: a) o nível de inefetividade dos direitos constitucionais fundamentais; b) o grau de abundância de legislação e o consequente aumento da regulamentação dos direitos sociais; e c) o alto nível de contencioso brasileiro¹⁵². Cada um desses fatores, segundo o autor, é crescente, o que, conseqüentemente, desencadeia a intervenção jurisdicional nas políticas públicas brasileiras.

Por fim, Tassinari apresenta uma lista mais extensa de fatores responsáveis pelo fortalecimento da judicialização da política: a) o movimento de revolução constitucional após a Segunda Guerra Mundial, marcado por novos textos constitucionais com catálogos mais amplos de direitos; b) o conceito de constituição vigente acompanhado da ideia de irradiação constitucional; c) criação de tribunais constitucionais, ou seja, estabelecimento concreto de jurisdição constitucional; d)

¹⁵⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 47.

¹⁵¹ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36.

¹⁵² LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Sustentabilidade Insustentável**. In: FLORES, Nilton Cesar. (Org.). **A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces**. 1. ed., Campinas: Millennium, 2012.

aumento da litigância; e) o conceito de sociedade de massas; f) a crise da democracia e da ideia de representação política; por exemplo reformulando o acesso à justiça, facilitando o exercício de direitos por meio da proteção judicial¹⁵³. Tassinari utiliza a combinação de todos esses fatores para concluir que o fenômeno da judicialização é um fenômeno que transcende o campo jurídico, pois suas origens decorrem de um contexto social específico e complexo¹⁵⁴.

Avaliando a nova dinâmica instaurada pelo Estado Socioecológico, Sarlet e Fensterseifer argumentam que o artigo 225 do Código Civil/88 funciona como uma missão e dever constitucional do Estado, o que enseja a possibilidade de que, se tais mandamentos estiverem dispostos no artigo e em suas disposições, eles podem não respeitar a verdadeira operacionalização da disposição do autor na prática, a capacidade de causar danos a terceiros e ao meio ambiente¹⁵⁵. Segundo Volkmer e Paulitsch: “Em caso de falha percebida pela administração no processo político de implementação de políticas públicas, o judiciário tem não apenas o poder, mas também o dever constitucional de intervir, a fim de neutralizar a violação”¹⁵⁶. Com essa visão, Sarlet e Fensterseifer introduzem e legitimam o controle jurisdicional sobre a ação estatal: Com base nesse entendimento, a omissão (quando legalmente obrigada a agir) ou a insuficiência de ação (de modo a não proteger um direito fundamental de forma adequada e suficiente), no que se refere às medidas de proteção ambiental, pode, em alguns casos, ensejar medidas administrativas, até mesmo de intervenção e controle judicial, inclusive no que se refere às políticas públicas implementadas pelos entes federados no campo das questões socioambientais¹⁵⁷.

Nessa perspectiva, deve-se levar em conta não apenas o papel decisivo do Judiciário, mas também de instituições públicas voltadas à proteção de direitos socioecológicos e que têm legitimidade para adotar medidas extrajudiciais e judiciais

¹⁵³ TASSINARI, Clarissa Campos. **Judicialização da política e direitos fundamentais**: o papel do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

¹⁵⁴ TASSINARI, Clarissa Campos. **Judicialização da política e direitos fundamentais**: o papel do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

¹⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 56.

¹⁵⁶ VOLKMER, José Carlos; PAULITSCH, Luiza. Governança ambiental: desafios e perspectivas para a sustentabilidade. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 72, p. 259-276, out./dez. 2013, p. 265.

¹⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 56.

– por exemplo, prazo de ajustamento de conduta e processo público-civil – para solucionar tais conflitos, como é o caso do Ministério Público, do Ministério Público do Meio Ambiente e do Ministério Público e Direito Civil Sam Tizen, este último por meio da condução da ação popular.

Sobre esse ponto, Passos ressalta que toda decisão política está sujeita ao ordenamento jurídico em que se insere, e que deve ser compatível com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais consolidados, não se admitindo o predomínio da liberdade legislativa ou da discricionariedade administrativa, imune a qualquer limitação da decisão política ou do controle que seja necessário para uma análise política fundamental com o ordenamento jurídico vigente¹⁵⁸.

Bahia afirma que quanto mais o poder público deixa de formular e implementar políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, ou o faz de forma insuficiente, mais a sociedade, pelo menos aquela que já tem consciência dos valores ambientais e de sua fragilidade, se vê obrigada a buscar solução na Justiça para o descaso com as leis ambientais¹⁵⁹. Štek afirma que a judicialização da política está diretamente relacionada ao funcionamento inadequado das instituições estatais, que são originalmente responsáveis pela intervenção judicial, cuja extensão será determinada pelo grau de adequação das ações do Estado aos ditames constitucionais e legais¹⁶⁰.

Belchior também destaca o papel do judiciário nesses casos: Caso o administrador público deixe de prover um mínimo ecológico de subsistência, por exemplo, ou deixe de adotar outras políticas públicas ecológicas, bem como se o legislador violar o princípio da proibição do retrocesso ecológico na criação de leis, será necessária sua intervenção jurídica judicial [...]. Nesse contexto, caberá ao juiz fiscalizar a política pública de proteção ambiental, respeitadas as condicionantes políticas e jurídicas previstas. Caso um dos “poderes” não cumpra sua função típica estabelecida pelo constituinte, caberá ao outro “poder” intervir de forma harmônica, desde que tenha legitimidade constitucional para tanto, respeitados os limites que

¹⁵⁸ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas**: O Problema da Legitimidade. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 51.

¹⁵⁹ BAHIA, Joana da Luz. A judicialização das políticas públicas no Brasil. *In: Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 248, p. 385-408, abr./jun. 2007, p. 389.

¹⁶⁰ ŠTEK, Matej. Judicialization of politics. *In: Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 724.

impõe, e desde que necessite fazer valer direitos fundamentais, especialmente quando se tratar do direito ao equilíbrio ecológico, outros direitos fundamentais ao meio ambiente¹⁶¹.

Passos lembra que num Estado Democrático de Direito não há lugar para a justiça passiva, pois cabe ao magistrado atingir os objetivos constitucionais quando chamado a agir¹⁶². O papel essencial do Judiciário é aproximar o direito da realidade, principalmente quando os próprios atores públicos contribuem para a separação entre os dois, e o juiz deve fortalecer o debate democrático em prol das minorias, da diversidade e do meio ambiente. Sarlet e Fensterseifer veem a intervenção judicial como um poder e também um dever, nas mãos dos responsáveis pelo exercício da função jurisdicional, pois estão comprometidos com a eficiência do processo e a proteção do direito fundamental ao meio ambiente¹⁶³.

Eles afirmam que "um profissional de resolução de conflitos tem um texto constitucional que é muito generoso na proteção do meio ambiente. Um juiz brasileiro não pode se recusar a examinar alegações de responsabilidade diante de ataques contínuos à natureza". Streck também critica a adoção de uma postura jurisdicional passiva, enfatizando que o judiciário deve atualizar a forma como vê sua posição no âmbito das relações intergovernamentais, indo além das funções comuns ao sistema de "freios e contrapesos", ou seja, adotando uma postura pautada nos valores constitucionais centrais ou valores predominantes do poder executivo¹⁶⁴.

Embora esse poder/dever do Judiciário seja evidente, Dantas especifica quais situações, quando detalhadas, mostram mais claramente por que o controle de constitucionalidade é alvo de duras críticas. A primeira refere-se à determinação judicial de implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo, interferindo nas áreas de planejamento e orçamento, especialmente quando a omissão inconstitucional se apresenta de forma latente. A segunda refere-se à suspensão da

¹⁶¹ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica jurídica ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 265.

¹⁶² PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 144.

¹⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 330.

¹⁶⁴ STRECK, Lenio Luiz. **As novas faces da crise do direito e da democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 281.

eficácia de norma adotada pelo órgão legislativo, quando esta contiver disposições que limitem ou diminuam os efeitos da proteção ambiental, em flagrante desrespeito ao princípio da proibição do retrocesso ambiental¹⁶⁵.

Essas são duas situações que servem como grandes exemplos do conceito de “intervenção”, mas focar em simplesmente “desrespeitar” as linhas de divisão das funções estatais seria o mesmo que ignorar todos os danos que seriam causados ao meio ambiente nessas duas hipóteses, e é justamente isso que o Judiciário busca evitar quando sua inércia é quebrada e chamada a agir. Pivetta defende o papel do judiciário como indutor, ou seja, como promotor da democracia e controlador das falhas estatais, como única função que culmina na adoção de mecanismos adequados para a formulação de políticas públicas pelo judiciário¹⁶⁶.

Gilmar Mendes destaca que, de maneira geral, o papel do Judiciário deve ser o de “agente fiscalizador” das políticas públicas, garantindo que as ações do governo estejam em conformidade com os princípios constitucionais¹⁶⁷. Ele lembra que o Judiciário não deve se acomodar na posição de formulador de políticas públicas, o que muitas vezes ocorre, mas sim, atuar com base nas políticas já definidas pelos outros poderes. Em sua análise, ele enfatiza que, ao tratar do processo político e da questão ambiental, o Judiciário tem a responsabilidade de verificar se as políticas públicas, especialmente no que tange ao meio ambiente, estão sendo implementadas adequadamente e sem prejuízo para a sociedade.

No entanto, Salles levanta um ponto crítico sobre a imagem do Estado poluidor: o próprio Estado, apesar de ser responsável pela fiscalização e pela implementação de normas de proteção ambiental, muitas vezes acaba sendo um agente poluidor devido à sua própria atuação em áreas que causam degradação ambiental¹⁶⁸. Salles alerta para as imperfeições no processo político que, em alguns casos, levam à falta de exercício do poder de polícia pelas autoridades ambientais ou

¹⁶⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. 1. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 236.

¹⁶⁶ PIVETTA, Patrícia. O papel do judiciário na efetivação do direito ambiental. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 76, p. 209-224, out./dez. 2014, p. 213.

¹⁶⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 667.

¹⁶⁸ SALLES, Carlos Alberto. **A responsabilidade do Estado por dano ambiental**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 100.

à realização de atividades públicas que, por si só, contribuem para a degradação ambiental¹⁶⁹.

Almeida também observa que a falta de coordenação entre as diversas autoridades responsáveis pela implementação de normas ambientais muitas vezes resulta em violações governamentais que podem causar danos irreparáveis ao meio ambiente. Muitas vezes, essas falhas não são percebidas pelos atores públicos e, portanto, não há ações corretivas adequadas¹⁷⁰. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 criou um sistema de controle e fiscalização das ações do Estado, com a intenção de garantir que as políticas públicas respeitem as exigências ambientais e que as violações sejam corrigidas.

Alonso Jr. argumenta que o legislador, o administrador e o juiz devem ser orientados pela Constituição e pelos diversos atos normativos, e que, em caso de desvio de função, suas decisões podem ser corrigidas pelos tribunais superiores¹⁷¹. Assim, as ações ou omissões do Estado que resultam em danos ambientais não apenas violam a Constituição, mas também o ordenamento jurídico que visa proteger o patrimônio ambiental.

Fiorillo também observa que o próprio Estado pode ser classificado como um poluidor quando adota práticas ou omite ações que resultam em dano ambiental, de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988¹⁷².

Salles complementa afirmando que a jurisdição é uma ferramenta crucial para corrigir os defeitos inconstitucionais ou ilegais no processo político, especialmente em relação à proteção ambiental. A atividade judiciária visa preencher as lacunas na representação dos interesses ambientais, promovendo um controle social mais eficaz sobre as ações do Estado¹⁷³.

¹⁶⁹ SALLES, Carlos Alberto. **A responsabilidade do Estado por dano ambiental**. São Paulo: Atlas, 1998.

¹⁷⁰ ALMEIDA, José Gabriel Assis de. **Curso de direito ambiental**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 55.

¹⁷¹ ALONSO JÚNIOR, Hilton. **Ação civil pública ambiental**. São Paulo: RT, 2006, p. 158.

¹⁷² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p. 153.

¹⁷³ SALLES, Carlos Alberto. **A responsabilidade do Estado por dano ambiental**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 152.

Bertoldi e Freitas afirmam que o controle da atividade estatal deve ir além da simples verificação da legalidade, devendo ser analisado à luz dos princípios que sustentam o ordenamento jurídico¹⁷⁴.

No contexto da legislação ambiental, a Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), é um marco importante para a proteção das áreas naturais do Brasil¹⁷⁵. A lei busca garantir a criação e gestão das unidades de conservação, que têm como objetivo a preservação dos recursos naturais e a conservação da biodiversidade¹⁷⁶. De acordo com Peccatiello, essa legislação busca promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e os setores da sociedade, assegurando a legitimidade e a eficácia das unidades de conservação por meio de estudos técnicos e consultas públicas¹⁷⁷.

A Lei nº 9.985/2000 também estabelece que as unidades de conservação devem ser criadas com base em estudos técnicos e consultas públicas, como forma de garantir a definição adequada de sua localização, dimensão e limitações. O artigo 4º da lei, por exemplo, estabelece que um dos objetivos do SNUC é contribuir para a conservação da diversidade biológica e dos recursos genéticos do território nacional, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar das comunidades tradicionais que habitam as áreas protegidas¹⁷⁸.

Esses elementos tornam evidente a complexidade da relação entre o Estado, a proteção ambiental e as normas constitucionais, destacando a necessidade de uma atuação coordenada e fiscalizada para garantir que as políticas públicas atendam aos princípios da Constituição Federal e que o meio ambiente seja

¹⁷⁴ BERTOLDI, Marcelo; FREITAS, Juarez. Curso de direito ambiental. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 449.

¹⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 254.

¹⁷⁷ PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **In: Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, Curitiba: Editora UFPR, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 81.

¹⁷⁸ PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **In: Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, Curitiba: Editora UFPR, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 81.

devidamente protegido contra ações que possam comprometer seu equilíbrio ecológico. A atuação do Judiciário, nesse cenário, é essencial para corrigir falhas e garantir que as políticas públicas estejam em conformidade com os preceitos constitucionais e as exigências ambientais.

Nessa mesma direção, Juarez Freitas¹⁷⁹ sustenta que o controle de sustentabilidade das políticas públicas é instrumento essencial de racionalidade constitucional, pois transcende a falsa oposição entre a autocontenção e o protagonismo dos intérpretes constitucionais: estipula, conforme o peso de circunstâncias geometricamente variáveis, os graus apropriados de intervenção pública. E o faz com eficiência, eficácia e legitimidade, mercê da prospecção sopesada de efeitos diretos e colaterais, em termos sociais, ambientais e econômicos, com a observância atenta de riscos ecossistêmicos. Essa compreensão amplia a função democrática do Judiciário, conferindo-lhe o papel de guardião da racionalidade ecológica das políticas públicas.

A lei apresenta, em seu artigo 5º, um rol de 13 diretrizes, destacando-se o inciso I, que estabelece a necessidade de as unidades de conservação representarem amostras significativas das diversas comunidades, habitats e ecossistemas brasileiros. Essa diretriz orienta a conservação biológica e se torna um guia para a preservação da biodiversidade no Brasil. Outro ponto importante está na Seção III, que visa assegurar a efetiva participação das populações locais nos processos de criação, implementação e gestão das unidades de conservação. A Seção VI, por sua vez, objetiva fortalecer o conceito de desenvolvimento sustentável em unidades de conservação.

Adicionalmente, é relevante a distinção entre dois grupos de tipos de unidades protegidas estabelecidos no artigo 7º da Lei: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. Em relação à primeira categoria, o parágrafo 1º do artigo 7º define seu objetivo básico como a preservação da natureza, permitindo apenas o uso indireto de seus recursos naturais, exceto nos casos previstos em lei. Como explica José Afonso da Silva: "a conservação deve ser integral,

¹⁷⁹ FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos das Políticas Públicas. *In: Lume UFRGS*, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025.

não permitindo o uso direto dos seus recursos naturais, mas apenas o uso indireto, como pesquisas científicas, visitas — ainda assim, sujeito a condições e limitações¹⁸⁰". Existem cinco categorias de unidades de proteção integral: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e reserva de vida selvagem.

Quanto às unidades de uso sustentável, o parágrafo 2º do artigo 7º estabelece seu objetivo básico como a garantia de que a conservação da natureza seja compatível com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais. Segundo José Afonso da Silva, uma unidade de uso sustentável "está sujeita à proteção parcial dos atributos naturais, permitindo a exploração de parcelas dos recursos disponíveis sob regime de manejo sustentável, entre outras restrições legais"¹⁸¹. Existem sete categorias de unidades de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Vida Silvestre, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A Lei nº 12.305 de 2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo um sistema integrado de gerenciamento e administração de resíduos sólidos no Brasil. O artigo 3º da lei traz definições legais importantes, como a destinação final ambientalmente correta, os padrões sustentáveis de produção e consumo e os resíduos sólidos¹⁸².

O artigo 6º apresenta os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com destaque para a prevenção, a precaução, o desenvolvimento sustentável e, especificamente no inciso VIII, o reconhecimento dos resíduos sólidos passíveis de reutilização e reciclagem como "bem social e gerador de renda pelo trabalho e valor econômico para os cidadãos"¹⁸³. O artigo 8º define os objetivos da lei, com destaque para os incisos I ("proteção da saúde pública e da qualidade ambiental"), II ("não

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 254.

¹⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 263.

¹⁸² BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁸³ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

produção, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos resíduos") e III ("adoção de padrões de produção e incentivo à produção de bens")¹⁸⁴. Quanto aos instrumentos previstos pela lei, o artigo 8º lista opções como planos de resíduos sólidos, coleta seletiva, pesquisa científica e tecnológica, educação ambiental e incentivos fiscais e financeiros.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece uma ordem de prioridade para a gestão de resíduos no artigo 9º: "não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento de resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos"¹⁸⁵. O artigo 25 destaca a responsabilidade compartilhada entre o poder público, o setor empresarial e a comunidade no cumprimento da Política, conforme o capítulo do artigo 307 da Lei¹⁸⁶. Este conceito de responsabilidade compartilhada é apontado como inovador na gestão de resíduos, pois descentraliza as responsabilidades e cria um sistema de solidariedade entre os diferentes agentes envolvidos.

A Lei nº 9.433 de 1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamentando o artigo 21 da Constituição Federal de 1988¹⁸⁷. A política confere "organicidade e sistematicidade à proteção dos recursos hídricos no Brasil", conforme explicado por José Afonso da Silva¹⁸⁸. Os fundamentos dessa política, presentes no artigo 1º da lei, destacam a água como um bem público e recurso natural limitado,

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 143.

com valor econômico, e defendem a descentralização da gestão dos recursos hídricos, com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

O artigo 2º da Lei define três objetivos principais da Política: garantir a disponibilidade de água para as gerações atuais e futuras, com padrões de qualidade adequados para cada tipo de uso; estimular o uso racional e integrado dos recursos hídricos, com o desenvolvimento sustentável como guia; e prevenir e combater eventos hidrológicos críticos¹⁸⁹. No artigo 3º, a lei apresenta diretrizes gerais, com ênfase na "gestão sistêmica dos recursos hídricos", que aborda tanto a quantidade quanto a qualidade dos recursos, considerando os aspectos regionais, estaduais e nacionais¹⁹⁰.

Em relação aos instrumentos da política, a Lei nº 9.433 de 1997, no artigo 5º, especifica a implementação de planos de recursos hídricos, a classificação dos corpos hídricos quanto ao seu uso principal, a outorga de direitos de uso e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos¹⁹¹. O artigo 19 trata da cobrança pelo uso da água, destacando seu valor econômico e sua importância na racionalização do consumo, além de obter recursos para financiar programas nos planos de recursos hídricos¹⁹².

A questão do valor econômico da água ainda gera debates, e muitos especialistas, como Granciera, argumentam que a água, assim como o petróleo, é um recurso sem valor econômico inerente, mas que adquire valor quando necessária para

¹⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁹² BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

fins específicos¹⁹³. Petrella destaca que a aceitação da água como um bem econômico é resultado de pressões políticas e mudanças na opinião pública, sendo um reflexo de uma transformação na abordagem do uso da água no Brasil e em muitos outros países¹⁹⁴.

Fonseca destaca a complexidade do debate sobre a água como mercadoria, reconhecendo, contudo, a relevância do modelo de cobrança pelo uso desse recurso¹⁹⁵. Ele argumenta que, apesar das divergências, esse modelo é fundamental para agregar valor à água e facilitar sua gestão, considerando-a um recurso escasso. Por outro lado, Ribeiro reflete sobre a dimensão crítica dessa abordagem, questionando: “Esse cenário também impede uma sociedade de sonho sustentável. Não é possível ser sustentável começando com uma substância que é vital para os seres humanos”¹⁹⁶. Essa afirmação evidencia as tensões entre os modelos econômicos de gestão ambiental e as necessidades fundamentais da sociedade.

A Lei nº 12.187, de 2009, institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, com o objetivo de mitigar as alterações climáticas resultantes das atividades humanas, que exacerbam os efeitos da variabilidade climática natural (art. 2º, inciso VIII). Importantes definições são estabelecidas, como os efeitos adversos das mudanças climáticas, mitigação e vulnerabilidade (art. 3º). O artigo 3º da lei define os princípios fundamentais que devem orientar as ações dos órgãos públicos, tais como precaução, prevenção, participação cidadã e responsabilidades diferenciadas no plano internacional. Destacam-se também as diretrizes que reconhecem as diferentes realidades socioeconômicas no Brasil e a promoção do desenvolvimento sustentável como estratégia para conciliar o combate às mudanças climáticas com as necessidades da população e das comunidades brasileiras¹⁹⁷.

¹⁹³ GRANCIERA, Marco Antônio Ferreira. **A água como bem público e a cobrança pelo seu uso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 28.

¹⁹⁴ PETRELLA, Ricardo. **O manifesto da água**: por um novo contrato mundial da água. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 29.

¹⁹⁵ FONSECA, Ricardo M. D. **Água**: um direito ou uma mercadoria? O debate sobre a valoração econômica da água no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011, p. 157.

¹⁹⁶ RIBEIRO, Wagner Costa. **Água**: um recurso em questão. São Paulo: Moderna, 2008, p. 154.

¹⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

O artigo 4º da lei apresenta oito objetivos, incluindo a harmonização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do sistema climático (inciso I), a potencialização da remoção de gases de efeito estufa através de sumidouros (inciso IV) e a adaptação das esferas econômica e social aos efeitos das mudanças climáticas (inciso V)¹⁹⁸. O artigo 5º, por sua vez, foca na promoção da pesquisa científica e tecnológica e na disseminação de tecnologias voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além de destacar a importância da educação da população sobre o tema. A lei ainda estabelece uma meta voluntária de redução de emissões de gases de efeito estufa em até 38,9% até 2020 (art. 12)¹⁹⁹.

Em relação à educação como pilar para uma verdadeira democracia e proteção ambiental, alguns autores reforçam a importância da formação cidadã para a participação efetiva nos processos sociais. Leal e Colao defendem a alfabetização ecológica no contexto ecos socialista, onde o ser humano toma consciência de sua relação de integração com a natureza, o que impulsiona ações coletivas em defesa do meio ambiente²⁰⁰. Araujo e Arruda apontam a educação ambiental como um meio de formar uma sociedade politizada, capaz de compreender e reagir aos impactos negativos da atividade humana sobre o meio ambiente, contribuindo assim para políticas públicas mais eficazes²⁰¹.

A educação ambiental desempenha um papel crucial na conscientização e mudança de atitudes da população, conforme destacam Rogério e Nishijima²⁰². Eles sugerem que, por meio da educação ambiental, é possível transformar comportamentos prejudiciais ao meio ambiente, promovendo práticas mais sustentáveis e alinhadas com o desenvolvimento sustentável.

¹⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁰⁰ ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo poder judiciário: o Projeto de Lei n. 8.058/2014 e os desafios em sede de controle jurisdicional de políticas públicas. **In: Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9817>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 197.

²⁰¹ ARAUJO, Luis; ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **Educação ambiental: ética, cidadania e sustentabilidade**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 301.

²⁰² ROGÉRIO, José Hermínio; NISHIJIMA, Eliana. Educação ambiental e políticas públicas no Brasil. **In: Revista de Educação Ambiental**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 245-256, set./dez. 2015, p. 248.

A Lei nº 9.795, de 1999, estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, que tem como objetivo promover a conscientização sobre a importância da proteção ambiental. Essa lei reforça o dever do poder público em engajar a sociedade em ações voltadas para a preservação e recuperação do meio ambiente. O artigo 3º da lei destaca as responsabilidades do poder público, das instituições de ensino e da sociedade civil na promoção da educação ambiental, visando à proteção e à melhoria do meio ambiente. A educação ambiental é definida como um processo pelo qual os indivíduos e as comunidades desenvolvem valores, conhecimentos, habilidades e atitudes voltadas para a conservação ambiental²⁰³.

Além disso, a lei classifica a educação ambiental como um componente essencial da formação nacional, presente em todos os níveis de ensino, tanto formal quanto informal. O artigo 4º da lei descreve os princípios básicos dessa educação, incluindo a interdependência entre os aspectos naturais, socioeconômicos e culturais do meio ambiente e a sustentabilidade²⁰⁴. Já os objetivos, conforme o artigo 5º, buscam garantir a conscientização ambiental, promover o desenvolvimento sustentável e integrar a educação ambiental em diversos contextos sociais²⁰⁵.

A conscientização ambiental, muitas vezes confundida com a educação, é alcançada por campanhas publicitárias e exemplos concretos de ações governamentais. Figueiredo enfatiza que, para a conscientização ser eficaz, ela precisa ser complementada pela educação ambiental, que deve ir além dos aspectos técnicos e considerar as mudanças de atitude que impactam diretamente a qualidade de vida humana²⁰⁶.

Por fim, a lei distingue entre educação ambiental formal e informal, reconhecendo a contribuição de ambas para a formação de uma consciência ambiental mais ampla. A educação formal ocorre nos currículos de instituições

²⁰³ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁰⁵ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁰⁶ FIGUEIREDO, Marcelo. **Educação ambiental e sustentabilidade: o papel do cidadão na proteção do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 82.

educacionais, enquanto a informal envolve atividades e práticas voltadas para a organização da proteção ambiental e a participação social em questões ambientais. Rogério e Nishijima ressaltam que, independentemente do tipo de educação, ambas podem promover a mudança de uma visão antropocêntrica para uma biocêntrica, considerando não apenas os seres humanos, mas também os ecossistemas em sua totalidade²⁰⁷.

Essa transformação de paradigmas é fundamental para a construção de um futuro sustentável, onde as práticas e políticas ambientais não sejam apenas um reflexo dos interesses humanos, mas também da preservação e respeito pelos sistemas naturais que sustentam a vida no planeta.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC

Historicamente, o povoamento da região teve início em 1758, com a chegada de algumas famílias vindas de Porto Belo que se fixaram no município de Nossa Senhora do Bonsucesso, posteriormente denominado Barra. Mais tarde, outras famílias de origem alemã, provenientes dos vales do Itajaí e Blumenau, se estabeleceram na região, atraídas pela fertilidade do solo e pelo clima. Em 1836, Tomás Francisco Garcia chegou com sua família e alguns escravos, e, a partir de então, a vila passou a se chamar Garcia. Devido à sua localização geográfica privilegiada, a segunda fase de ocupação da região teve início em 1930, e dois anos depois foi construído o primeiro hotel, localizado na confluência das Avenidas Central e Atlântica²⁰⁸. Contudo, somente em 1964, quando o município de Camboriú foi desmembrado, o distrito conquistou autonomia, passando a se chamar Balneário de Camboriú. Em 1979, a cidade passou a ser conhecida como Balneário Camboriú.

Dentre as versões sobre a origem do topônimo Cambori, a mais aceita é a de que sua origem é atribuída ao tupi, por meio da composição das palavras *cambori* + *guassu*. *Cambori* significa nome comum, dado a um peixe da família dos

²⁰⁷ ROGÉRIO, José Hermínio; NISHIJIMA, Eliana. Educação ambiental e políticas públicas no Brasil. *In: Revista de Educação Ambiental*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 245-256, set./dez. 2015, p. 252.

²⁰⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010:** características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

centropomos (*Centropomus undecimalis*), muito abundante na foz do Rio Camboriú, e que os nativos chamavam de robalo, enquanto *guassu* significa grande. Assim, o termo pode ser traduzido como "robalo grande". Acredita-se que, no passado, povos indígenas precisavam pescar peixes grandes, e daí a grafia *guassu* foi adicionada ao termo. O nome *Camboriguaçu* foi registrado em mapas muito antigos, encontrados em relatos de viajantes antes mesmo do povoamento da região. Posteriormente, intelectuais refinaram sua grafia, adaptando-o para *Camboriú*²⁰⁹.

O município de Balneário Camboriú compartilha sua localização, juntamente com o município de Camboriú, na bacia do Rio Camboriú, com uma área de aproximadamente 200 km², pertencente à RH 7, segundo a divisão hidrográfica do estado de Santa Catarina. O clima da região é temperado e úmido, típico das áreas intertropicais, influenciado pelos ventos marítimos. Segundo Köppen, o clima é caracterizado como mesotérmico úmido, sem estação seca, com verões quentes²¹⁰. As estações quentes e frias são bem diferenciadas. Durante o verão, a temperatura máxima pode chegar a 40°C, enquanto no inverno a mínima é de 0°C, sendo que a média em janeiro e fevereiro é de 26°C, com uma média anual de 22°C²¹¹.

De acordo com estudo de AR CONSULTORIA E SANEAMENTO, "a umidade relativa do ar é superior a 85% na região de Balneário Camboriú, com média de 120 dias de chuva por ano"²¹². Geologicamente, as formações encontradas no município incluem depósitos quaternários e o complexo metamórfico de Brusque. Os depósitos quaternários são formados por agentes sedimentares, oriundos do ambiente de barreira de praia voltado para o oceano e dos sedimentos arenosos lamosos do ambiente lagunar da barreira posterior, voltados para a região continental. O complexo metamórfico de Brusque ocorre principalmente entre Itajaí e Vidal Ramos, ao longo de uma faixa com cerca de 75 km de extensão, sendo composto por uma série vulcano-sedimentar, integrada principalmente de micaxistos. Os litotipos

²⁰⁹ CORREA, Ana Lucia. **Camboriú: a história que você não conhece**. Balneário Camboriú: Letras & Versos, 2013.

²¹⁰ EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA (EPAGRI); CENTRO DE INFORMAÇÕES DE RECURSOS AMBIENTAIS E HIDROMETEOROLÓGICOS DE SANTA CATARINA (CIRAM). **Atlas climático de Santa Catarina**. Florianópolis: EPAGRI/CIRAM, 2012.

²¹¹ ENGENHARIA HIDRO. **Relatório técnico de caracterização do sistema de abastecimento de água do município de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: Engenharia Hidro, 2007.

²¹² AR CONSULTORIA E SANEAMENTO. **Sistema de Esgoto Sanitário de Balneário Camboriú – Praias Agrestes (Relatório técnico)**. 2007.

secundários são metarenitos, quartzitos, calcários metálicos dolomíticos e formações ferríferas²¹³. O solo predominante na região é o podzol, caracterizado por boa diferenciação de horizontes, acidez forte, fertilidade natural média e boa drenagem²¹⁴.

Segundo Diehl e Horn Filho (1996), as características geomorfológicas do município estão diretamente relacionadas à constituição das planícies costeiras e das Serras do Tabuleiro/Itajaí. As planícies costeiras formam uma estreita faixa localizada a leste do estado, ao longo do Oceano Atlântico, onde predominam praias arenosas e dunas, corroborando os processos marinhos e eólicos. Ao longo de sua extensão, a geomorfologia apresenta penínsulas, cabos, baías e golfos, que, por sua vez, dão lugar a planícies costeiras contínuas e planícies arenosas, protegendo inúmeras praias.

A Serra do Tabuleiro possui uma caracterização geomorfológica dada por uma série de cadeias montanhosas dispostas de forma subparalela, com forte dissecção, amplamente controlada estruturalmente, resultando em um padrão de dissecção diferencial. Os vales são profundos, com encostas íngremes e sulcadas, separadas por cristas bem marcadas na paisagem²¹⁵. O município de Balneário Camboriú é cortado de leste a oeste pelo Rio Camboriú, com nascente no município de Camboriú e foz na Praia Central, e ao norte pelo Rio Aribá, com nascente na Serra Aribá, que faz divisa com Itajaí, desaguardo no Oceano Atlântico, em Amore Praia. Além desses, também há os rios Peroba e Ostras. Em relação à precipitação, há uma estação chuvosa de dezembro a março, com precipitação média mensal de 160 mm/mês; uma estação chuvosa secundária na primavera, com média de 137 mm/mês; e períodos de menor precipitação, de abril a agosto, com 100 mm/mês, somando uma precipitação média anual de 1.600 mm a 1.800 mm²¹⁶.

O ambiente natural da região ocupada pelo município é caracterizado por diferentes tipos e composições vegetais, típicas das áreas litorâneas do

²¹³ EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Levantamento exploratório-reconhecimento de solos do estado de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Embrapa, 1998.

²¹⁴ PRATES, José Carlos. **Solos de Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri, 1989.

²¹⁵ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Atlas geográfico de Santa Catarina**. Florianópolis: SGP, 1986.

²¹⁶ HYDRO K ENGENHARIA. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: HYDRO K Engenharia, 2007.

Sul/sudeste do país, destacando-se a Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica), que ocupa áreas de encostas cristalinas e manguezais, além de bancos de areia e pântanos em toda a área de formação de sedimentos e planícies quaternárias²¹⁷. Entre as espécies pertencentes à Mata Atlântica estão o guamirim, a peroba vermelha, o cedro, o pau-d'óleo, a figueira, o olandi e a palmeira, entre outras²¹⁸.

As políticas públicas de proteção ambiental em Balneário Camboriú refletem uma trajetória de desafios e avanços na busca pela sustentabilidade e conservação dos recursos naturais. O rápido crescimento da cidade, impulsionado pelo turismo e pela urbanização, exigiu o desenvolvimento de estratégias eficazes para minimizar os impactos ambientais e garantir a qualidade de vida da população. Portanto, é fundamental analisar as principais ações implementadas, os desafios enfrentados e as perspectivas futuras da gestão ambiental no município.

Desde a década de 1990, Balneário Camboriú investe na institucionalização de políticas públicas de proteção ambiental. A criação da Secretaria do Meio Ambiente (SEMAM), por meio da Lei nº 863/89, representou o marco inicial na estruturação da atuação municipal no campo do meio ambiente²¹⁹. Esta iniciativa desenvolveu programas voltados à conservação de recursos naturais, gestão de resíduos e promoção da educação ambiental.

A coleta seletiva foi uma das primeiras políticas implementadas com o objetivo de reduzir a quantidade de resíduos enviados para aterros sanitários e incentivar a reciclagem. Segundo Dacol, a implantação deste programa permitiu conscientizar a população sobre a importância do descarte adequado dos resíduos sólidos²²⁰. Além disso, a educação ambiental é prioridade nas escolas municipais,

²¹⁷ EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Levantamento exploratório-reconhecimento de solos do estado de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Embrapa, 1998.

²¹⁸ PRATES, José Carlos. **Solos de Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri, 1989.

²¹⁹ BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Lei nº 863, de 1989**. Cria a Secretaria do Meio Ambiente - SEMAM, revogando a lei nº 399/77, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/1989/86/863/lei-ordinaria-n-863-1989-cria-a-secretaria-do-meio-ambiente-semam-revogando-a-lei-n%C2%BA-399-77-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²⁰ DACOL, Kelli Cristina. **O desenvolvimento do sistema de esgotamento sanitário em Balneário Camboriú – SC à luz das políticas públicas**. 2013. 102 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/872/kelli_cristina_dacol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

com projetos que visam conscientizar crianças e adolescentes sobre a necessidade de adoção de práticas sustentáveis²²¹.

Outro aspecto relevante da política ambiental de Balneário Camboriú está relacionado às condições sanitárias básicas. O município investiu significativamente na expansão do sistema de esgoto, na redução da poluição da água e na melhoria da qualidade do banho nas praias. Segundo Dacol, a implementação de políticas voltadas ao saneamento foi essencial para mitigar os impactos ambientais decorrentes do turismo de massa e garantir a qualidade das águas costeiras²²².

Entretanto, apesar do progresso, ainda há desafios significativos na gestão do meio ambiente da cidade. Um dos principais problemas que a cidade enfrenta é a distribuição desordenada de imóveis, o que pressiona áreas naturais e ameaça a sustentabilidade dos ecossistemas locais. Horowitz destaca que a ocupação intensiva do solo em Balneário Camboriú tem causado alterações no regime hidrológico, aumento do risco de inundações e perda de biodiversidade²²³. Assim, é essencial que as políticas públicas ambientais integrem o planejamento territorial e as medidas de conservação ambiental.

A gestão ambiental tem sido um fator fundamental para a eficácia das políticas ambientais no município. Segundo Rocket, a participação da sociedade civil, aliada à colaboração entre os setores público e privado, tem sido crucial para o sucesso de iniciativas sustentáveis²²⁴. Um exemplo disso é o projeto Eagle, que busca

²²¹ SILVA, M. N. L. **Governança para a sustentabilidade de destinos turísticos: estudo de caso de Balneário Camboriú** (SC). 2018. Disponível em: <www.biblioteca.univali.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²² DACOL, Kelli Cristina. **O desenvolvimento do sistema de esgotamento sanitário em Balneário Camboriú – SC à luz das políticas públicas**. 2013. 102 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/872/kelli_cristina_dacol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²³ HOROWITZ, Leah. **Sombras no paraíso: o impacto da verticalização em Balneário Camboriú**. São Paulo, 2019.

²²⁴ ROCKETT, Ananda Nocchi. A política municipal de educação ambiental de Balneário Camboriú: trajetória de construção e seus limites e possibilidades. **In: Revista do Programa de Pós-graduação em Educação**, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/9199>. Acesso em: 10 fev. 2025.

harmonizar o desenvolvimento do turismo com a conservação costeira, promovendo o uso sustentável do espaço costeiro²²⁵.

Além disso, as políticas de mitigação ambiental de Balneário Camboriú incluem ações de combate ao lixo oceânico. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Economia Verde (SEMAE) tem coordenado campanhas de conscientização sobre a importância da redução do lixo marinho e da preservação dos ecossistemas costeiros²²⁶. Essas iniciativas são essenciais para garantir a proteção da fauna marinha e evitar a degradação das praias, que são um dos principais atrativos turísticos da cidade.

A urbanização acelerada de Balneário Camboriú foi um dos fatores decisivos para a transformação ecológica do município. A partir da década de 1970, o crescimento populacional e a especulação imobiliária levaram à verticalização das edificações e à consequente redução dos espaços verdes naturais²²⁷. Um exemplo emblemático dessa tendência é a modificação do litoral, que vem sofrendo um processo de sombreamento das praias devido à construção de arranha-céus, afetando diretamente a qualidade do ambiente e a experiência dos banhistas²²⁸.

A verticalização da cidade afeta diretamente o microclima, os padrões de vento e a insolação, além de aumentar a demanda por infraestrutura urbana, saneamento e recursos naturais. A impermeabilização do solo também é uma preocupação, pois compromete a drenagem natural e aumenta o risco de inundações.

²²⁵ ROCKETT, Ananda Nocchi. A política municipal de educação ambiental de Balneário Camboriú: trajetória de construção e seus limites e possibilidades. *In: Revista do Programa de Pós-graduação em Educação*, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/9199>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²⁶ CASTRO, Sarah Espíndola de. **Educação Ambiental: Praia Central de Balneário Camboriú recebe ação de combate ao lixo nos oceanos**. 2021. Disponível em: <https://www.semae.sc.gov.br/educacao-ambiental-praia-central-de-balneario-camboriu-recebe-acao-de-combate-ao-lixo-nos-oceanos/#:~:text=Marketing%20Marketing-,Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%3A%20Praia%20Central%20de%20Balne%C3%A1rio%20Cambori%C3%BA%20recebe%20a%C3%A7%C3%A3o,combate%20ao%20lixo%20nos%20oceanos&text=Com%20uma%20tenda%20interativa%20montada,educativas%20e%20distribuindo%20brindes%20ecol%C3%B3gicos>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²⁷ DACOL, Kelli Cristina. **O desenvolvimento do sistema de esgotamento sanitário em Balneário Camboriú – SC à luz das políticas públicas**. 2013. 102 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/872/kelli_cristina_dacol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²⁸ HOROWITZ, Leah. **Sombras no paraíso: o impacto da verticalização em Balneário Camboriú**. São Paulo, 2019.

Segundo Rockett, a falta de áreas permeáveis e a canalização dos cursos d'água naturais têm levado ao aumento da frequência de inundações em períodos de chuvas intensas, evidenciando a necessidade de políticas de planejamento do uso do solo mais efetivas²²⁹.

Diante desses desafios, a gestão ambiental municipal tem tentado conciliar o crescimento econômico e a conservação ambiental por meio de planos diretores e zoneamentos específicos. O Plano Diretor de Balneário Camboriú estabelece diretrizes para o uso sustentável do solo e propõe medidas para mitigar os impactos da expansão urbana²³⁰. Entretanto, sua eficácia depende do cumprimento rigoroso de normas e do monitoramento contínuo para evitar ocupações irregulares e degradação ambiental.

Outro aspecto fundamental da política ambiental da cidade é a gestão de resíduos sólidos, um desafio crescente devido ao turismo de massa. Durante a temporada, a população flutuante de Balneário Camboriú pode ultrapassar 1 milhão de pessoas, o que acarreta um aumento significativo na produção de resíduos²³¹. A coleta seletiva, implementada no município há mais de uma década, foi aprimorada para aumentar a eficiência da reciclagem e reduzir a quantidade de resíduos enviados para aterros sanitários.

A política de gerenciamento de resíduos inclui ações de educação ambiental para conscientizar a população e os turistas sobre a importância da separação correta dos materiais recicláveis. Além disso, a Prefeitura buscou parcerias com cooperativas de catadores para fortalecer a cadeia de reciclagem e garantir que os resíduos tenham um destino ecologicamente correto²³². Apesar desses esforços,

²²⁹ ROCKETT, Ananda Nocchi. A política municipal de educação ambiental de Balneário Camboriú: trajetória de construção e seus limites e possibilidades. **In: Revista do Programa de Pós-graduação em Educação**, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/9199>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²³⁰ CÂMARA DE VEREADORES DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Projeto de Lei Ordinária nº 43/2018**. Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância) para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132217>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²³¹ SILVA, M. N. L. **Governança para a sustentabilidade de destinos turísticos: estudo de caso de Balneário Camboriú** (SC). 2018. Disponível em: <www.biblioteca.univali.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²³² CASTRO, Sarah Espíndola de. **Educação Ambiental: Praia Central de Balneário Camboriú recebe ação de combate ao lixo nos oceanos**. 2021. Disponível em: <https://www.semae.sc.gov.br/educacao-ambiental-praia-central-de-balneario-camboriu-recebe->

ainda há desafios a serem superados, como a adesão da população à separação de resíduos e a ampliação da infraestrutura para triagem e reaproveitamento de materiais.

A qualidade da água é um tema central da agenda ambiental de Balneário Camboriú, já que a qualidade do banho nas praias é um dos principais atrativos turísticos do município. Investimentos em saneamento básico, especialmente no tratamento de águas residuais, têm sido essenciais para reduzir a poluição das águas costeiras. Atualmente, a cidade possui um dos maiores índices de cobertura de esgoto do Brasil, com mais de 90% dos domicílios conectados à rede de esgoto²³³.

A questão do saneamento na cidade de Balneário Camboriú se confunde em parte com a do município de Camboriú, pois ambos compartilham a mesma bacia hidrográfica. Nesse sentido, para melhor compreender o tema em termos de sua consolidação na agenda pública local, é necessário contextualizar as origens do problema na Bacia Hidrográfica do Rio Camboriú. A bacia do Rio Camboriú, com 199,80 km², está localizada no litoral centro-norte de Santa Catarina e abrange os municípios de Camboriú e Balneário Camboriú. Habitada por índios tanto no litoral quanto no interior, a região onde se localiza a bacia foi colonizada a partir do século XVIII, principalmente pelos portugueses que se estabeleceram nas localidades de Tijucas, Penha, Picaras, Itajaí e Camboriú. A região da bacia foi formada por imigrantes vindos dos Açores, e a colonização teve início em 1758²³⁴. Quanto aos municípios que ocupam a bacia, Camboriú foi emancipado em 1884. O município de

acao-de-combate-ao-lixo-nos-oceanos/#:~:text=Marketing%20Marketing-,Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%3A%20Praia%20Central%20de%20Balne%C3%A1rio%20Cambori%C3%BA%20recebe%20a%C3%A7%C3%A3o,combate%20ao%20lixo%20nos%20oceanos&text=Com%20uma%20tenda%20interativa%20montada,educativas%20e%20distribuindo%20brindes%20ecol%C3%B3gicos. Acesso em: 10 fev. 2025.

²³³ DACOL, Kelli Cristina. **O desenvolvimento do sistema de esgotamento sanitário em Balneário Camboriú – SC à luz das políticas públicas**. 2013. 102 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/872/kelli_cristina_dacol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

²³⁴ EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA (EPAGRI); CENTRO DE INFORMAÇÕES DE RECURSOS AMBIENTAIS E HIDROMETEOROLÓGICOS DE SANTA CATARINA (CIRAM). **Atlas climático de Santa Catarina**. Florianópolis: EPAGRI/CIRAM, 2012.

Balneário Camboriú foi constituído oficialmente apenas em 1964, quando foi desmembrado daquele município pela Lei nº 1.466, de 19 de setembro de 1964²³⁵.

As primeiras ocupações territoriais em Balneário Camboriú datam do final da década de 1920, quando teve início o processo de desenvolvimento turístico da região. Surgiram as primeiras casas de veraneio na região central, próximas à praia, pertencentes a teuto-brasileiros, que contribuíram para a melhoria da infraestrutura, especialmente nas áreas de hotelaria. Esses pioneiros trouxeram consigo o hábito de frequentar a praia para lazer, um costume que antes estava restrito ao uso do mar para pesca e banhos medicinais²³⁶. Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os militares brasileiros utilizaram casas e hotéis no litoral para monitorar a costa brasileira, afastando os alemães da região, que temiam ser atacados. A partir de 1964, Balneário Camboriú tornou-se município autônomo, o que impulsionou o fluxo de turistas, especialmente de argentinos, chilenos e uruguaios, transformando a cidade em um atrativo turístico internacional²³⁷.

Desde então, a cidade tem experimentado um intenso processo de crescimento populacional na área urbana da bacia próxima à foz, o que, combinado à falta de planejamento e infraestrutura, tem gerado sérios problemas, incluindo o tratamento inadequado de águas residuais. No meio rural, destaca-se a degradação ambiental causada pelo manejo inadequado das plantações, pela exposição das terras às monoculturas de eucalipto e pinus, bem como pela expansão das áreas cultivadas, da produção de carvão vegetal e das pastagens²³⁸. A área da bacia é caracterizada por uma grande heterogeneidade de usos e ocupações, refletindo a rápida e desordenada expansão urbana, típica de muitas áreas litorâneas de Santa Catarina²³⁹.

²³⁵ SANTA CATARINA. **Lei nº 1.466, de 19 de setembro de 1964**. Cria o município de Balneário Camboriú e dá outras providências. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado, 1964.

²³⁶ SKALEE, João; REIS, Nelso. **História de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: 2008.

²³⁷ SKALEE, João; REIS, Nelso. **História de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: 2008.

²³⁸ EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA (EPAGRI); CENTRO DE INFORMAÇÕES DE RECURSOS AMBIENTAIS E HIDROMETEOROLÓGICOS DE SANTA CATARINA (CIRAM). **Atlas climático de Santa Catarina**. Florianópolis: EPAGRI/CIRAM, 2012.

²³⁹ SANTA CATARINA. **Lei nº 1.466, de 19 de setembro de 1964**. Cria o município de Balneário Camboriú e dá outras providências. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado, 1964.

Esse contexto mostra como as duas cidades estão diretamente conectadas, primeiro, por compartilharem a mesma bacia hidrográfica, e, segundo, por apresentarem características ecológicas semelhantes e complementares. Enquanto Camboriú possui uma área rural, Balneário Camboriú é totalmente urbana. Os principais mananciais que drenam para o ponto de captação de água para abastecer as duas cidades estão localizados em Camboriú, enquanto a foz do Rio Camboriú, situada na região central de Balneário Camboriú, deságua na Praia Central.

Os problemas ambientais têm se manifestado fortemente em Balneário Camboriú devido à sua localização na zona costeira e à presença da Praia Central como atrativo turístico, o que fez da poluição uma questão central na agenda pública. De acordo com um ex-gestor da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (GAM), as principais reclamações eram relacionadas à higiene pública, à poluição da Praia Central e ao mau cheiro resultante do despejo de esgoto bruto, que, combinado ao solo arenoso da região, tem causado intensa contaminação. A questão do saneamento, portanto, surgiu na agenda pública local como tema de debate político e técnico no final da década de 1970.

A Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (PMBC) defendia intensamente a execução de obras para abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem atmosférica, a fim de solucionar os problemas sanitários e reduzir a poluição das praias²⁴⁰. O Convênio entre a PMBC e a CASAN foi considerado um marco para a solução dos problemas de saúde pública da cidade. Embora a prestação de serviços de saneamento tenha sido centralizada em nível estadual pela CASAN, o debate sobre o saneamento continuou sendo uma prioridade na agenda pública local²⁴¹.

Em resumo, as primeiras políticas públicas de saneamento em Balneário Camboriú surgiram na década de 1970, impulsionadas pelo rápido crescimento populacional e o impacto do turismo. No entanto, o município ainda enfrenta desafios

²⁴⁰ BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Relatório de gestão de saneamento**. Balneário Camboriú: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, 1976.

²⁴¹ BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Relatório de gestão de saneamento**. Balneário Camboriú: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, 1976.

significativos relacionados à urbanização, poluição e gestão de recursos naturais, que exigem esforços contínuos de planejamento e execução de políticas públicas eficazes.

No entanto, a poluição difusa continua a ser um problema significativo, uma vez que o descarte inadequado de resíduos, o uso excessivo de fertilizantes em áreas urbanas e a presença de conexões clandestinas na rede de drenagem continuam a ameaçar a qualidade da água. Monitoramentos periódicos realizados pela Fundação para o Meio Ambiente (FATMA) indicam que, apesar de a maioria das praias municipais apresentar boas condições de balneabilidade, alguns pontos críticos continuam a registrar altos índices de coliformes fecais, especialmente após períodos chuvosos²⁴².

Para enfrentar esses desafios, Balneário Camboriú tem investido em campanhas educativas e melhorado o monitoramento ambiental, com o objetivo de conscientizar tanto a população local quanto os turistas sobre a importância da preservação dos recursos hídricos. Além disso, projetos como a descontaminação do Rio Camboriú, principal fonte de água potável da cidade, têm sido discutidos como estratégias essenciais para garantir a sustentabilidade hídrica a longo prazo, mitigando os impactos das atividades urbanas e do turismo de massa sobre o meio ambiente.

Uma das iniciativas mais polêmicas e inovadoras da política ambiental de Balneário Camboriú foi a reconstrução da Praia Central, com a ampliação da faixa de areia. Concluído em 2021, o projeto expandiu significativamente a área da praia, criando um espaço mais acessível para moradores e turistas. No entanto, essa intervenção gerou debates sobre os potenciais impactos ambientais e sobre a sustentabilidade a longo prazo da medida.

Estudos realizados por pesquisadores como Rockett mostram que a fertilização artificial de praias pode ter efeitos prejudiciais aos ecossistemas costeiros, alterando a dinâmica dos sedimentos e interrompendo a biodiversidade marinha. Em contraste, a Prefeitura argumenta que a reconstrução costeira contribui para a resiliência da cidade, protegendo-a da erosão e das tempestades, o que é

²⁴² HOROWITZ, Leah. **Sombras no paraíso: o impacto da verticalização em Balneário Camboriú.** São Paulo, 2019.

especialmente importante diante das mudanças climáticas e do aumento da frequência de eventos climáticos extremos²⁴³.

Para mitigar os possíveis impactos dessa intervenção, foram implementadas medidas rigorosas de monitoramento ambiental, com o objetivo de avaliar tanto a evolução da orla costeira quanto o impacto ambiental das obras. Além disso, a administração municipal tem discutido a adoção de soluções baseadas na natureza, como a revegetação de dunas e a instalação de estruturas sustentáveis que possam evitar novos processos erosivos e garantir a estabilidade da orla a longo prazo²⁴⁴.

Em relação às perspectivas futuras, é essencial que as políticas ambientais continuem a evoluir para enfrentar os desafios emergentes. A adoção de tecnologias sustentáveis, a expansão de áreas protegidas e a aplicação de instrumentos de controle e fiscalização ambiental são estratégias fundamentais para garantir um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Conforme ressaltado por Silva, a efetividade das políticas públicas de proteção ambiental depende de um planejamento integrado, que leve em consideração não apenas as necessidades econômicas e turísticas da cidade, mas também a preservação de seus recursos naturais, fundamentais para a manutenção da qualidade de vida da população²⁴⁵.

Portanto, as políticas públicas ambientais em Balneário Camboriú refletem um processo contínuo de evolução e adaptação diante das demandas ambientais contemporâneas. Embora tenham sido feitos progressos significativos, a sustentabilidade do município exige um compromisso constante com a proteção ambiental, a participação ativa da sociedade e a implementação de medidas

²⁴³ ROCKETT, Ananda Nocchi. A política municipal de educação ambiental de Balneário Camboriú: trajetória de construção e seus limites e possibilidades. **In: Revista do Programa de Pós-graduação em Educação**, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/9199>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²⁴⁴ CASTRO, Sarah Espíndola de. **Educação Ambiental: Praia Central de Balneário Camboriú recebe ação de combate ao lixo nos oceanos**. 2021. Disponível em: <https://www.semae.sc.gov.br/educacao-ambiental-praia-central-de-balneario-camboriu-recebe-acao-de-combate-ao-lixo-nos-oceanos/#:~:text=Marketing%20Marketing-,Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%3A%20Praia%20Central%20de%20Balne%C3%A1rio%20Cambori%C3%BA%20recebe%20a%C3%A7%C3%A3o,combate%20ao%20lixo%20nos%20oceanos&text=Com%20uma%20tenda%20interativa%20montada,educativas%20e%20distribuindo%20brindes%20ecol%C3%B3gicos>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²⁴⁵ SILVA, M. N. L. **Governança para a sustentabilidade de destinos turísticos: estudo de caso de Balneário Camboriú** (SC). 2018. Disponível em: <www.biblioteca.univali.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

inovadoras. Dessa forma, a cidade poderá conciliar crescimento econômico com a preservação ambiental, garantindo um futuro sustentável para as próximas gerações.

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS LEGAIS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os instrumentos legais de controle das políticas públicas desempenham um papel fundamental para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e promover o desenvolvimento econômico e social. Conforme apontam Da Silveira e Duraes (2020), as políticas públicas são mecanismos essenciais para a efetivação desses direitos, sendo imprescindível a existência de instrumentos legais que assegurem sua implementação adequada.

No contexto do Estado Democrático de Direito, a distinção entre políticas públicas estaduais e nacionais é crucial. Aith enfatiza que as políticas estatais são de natureza permanente e têm como objetivo consolidar os direitos humanos, enquanto as políticas governamentais são transitórias e refletem as prioridades da administração atual²⁴⁶. Essa diferenciação é vital para garantir a continuidade e a eficácia das ações do Estado em benefício da sociedade.

A revisão judicial está emergindo como um dos principais instrumentos legais que garantem que as políticas públicas estejam de acordo com as disposições constitucionais. Horbach discute a complexidade desse controle, especialmente no que se refere a questões políticas e atos governamentais, ressaltando a necessidade de critérios claros para que o Judiciário atue sem invadir o poder discricionário do Executivo²⁴⁷.

Além do controle judicial, os conselhos judiciais atuam como mecanismos internos de supervisão e transparência. Rocha analisa o papel desses conselhos como instrumentos de controle interno, destacando sua importância para

²⁴⁶ AITH, Fernando Mussa Abujamra. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Coord). **Judicialização da saúde: a visão do poder executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

²⁴⁷ HORBACH, Carlos Bastide. **Controle judicial da atividade política**: as questões políticas e os atos do governo. *In*: Revista de informação legislativa, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194912>. Acesso em: 24 jun. 2025.

promover a responsabilização e garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz e de acordo com os princípios legais estabelecidos²⁴⁸.

No nível municipal, a implementação de políticas fiscais públicas pode ser uma ferramenta eficaz no combate à exclusão urbana. Hermani e Giacobbo exploram como os municípios podem utilizar instrumentos legais para promover o direito à cidade, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso igual aos benefícios da cidade e aos serviços públicos básicos²⁴⁹.

A política judicial é outro fenômeno relevante no contexto dos instrumentos de controle legal. Da Ross propõe uma tipologia para a compreensão do papel dos tribunais como árbitros ou instrumentos de oposição, analisando como o Judiciário pode influenciar a implementação e o controle de políticas públicas, especialmente no contexto de conflitos políticos e sociais²⁵⁰.

A participação pública também é um componente essencial no controle das políticas públicas. Moura destaca a importância de instrumentos de controle social, como conselhos e audiências públicas, que permitem à sociedade civil monitorar e influenciar as ações governamentais, garantindo que atendam aos interesses coletivos e respeitem os direitos fundamentais²⁵¹.

No que se refere às políticas de proteção ambiental, Nusdeo analisa os instrumentos legais adotados pela legislação brasileira para o combate às mudanças climáticas, destacando a relevância de mecanismos legais que garantam a implementação de políticas públicas de proteção ambiental eficazes e sustentáveis²⁵².

²⁴⁸ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Conselhos do Poder Judiciário e controle interno: instrumentos de fiscalização e transparência. *In: Revista CNJ*, Brasília, v. 4, n. 2, jul/dez 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/89/56>. Acesso em: 24 jun. 2025.

²⁴⁹ HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. O município e o direito à cidade: políticas públicas tributárias e o enfrentamento da exclusão urbana no espaço local. *In: Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31279>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁵⁰ ROS, Luciano da. Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo. *In: Direito, Estado e Sociedade*, n. 31, p. 86-105, jul./dez. 2007. Disponível em: https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Ros_n31.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁵¹ MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. *In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais*, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

²⁵² NUSDEO, João Carlos. *Direito ambiental e políticas públicas: desafios e perspectivas*. Rio de

A implementação de direitos econômicos, sociais e culturais pelo Judiciário também enfrenta desafios significativos. Alves discute o Projeto de Lei nº 8.058/2014, que aborda as dificuldades inerentes ao controle jurisdicional dessas políticas e a necessidade de equilíbrio entre a atuação judicial e a discricionariedade administrativa na formulação e implementação de políticas públicas²⁵³.

Partindo do reconhecimento de que o direito ao meio ambiente equilibrado exige do Estado uma atuação não apenas negativa, mas também positiva, é necessário analisar os meios necessários para que ele seja efetivo. O termo "política pública", para Eros Grau, "denota todas as ações do Estado, abrangendo todas as formas de intervenção do poder público na vida social"²⁵⁴. Américo Bede Freire Junior traz um conceito mais concreto como meio necessário à efetivação dos direitos fundamentais, "pois o mero reconhecimento formal de direitos pouco vale se não for acompanhado de instrumentos que os tornem efetivos"²⁵⁵. A revisão judicial de políticas públicas se concentra no controle das ações ou omissões do próprio Estado, na medida em que essas ações ou omissões contribuam ou dificultem a implementação de direitos fundamentais de segunda dimensão em seu aspecto transindividual²⁵⁶.

Do exposto, pode-se concluir que, uma vez que o direito ao meio ambiente equilibrado no plano constitucional não possui conteúdo normativo suficiente, ou seja, não contém garantia de aplicabilidade desses direitos, cabe ao poder legislativo e executivo elaborar e implementar políticas públicas que visem sua concretização por meio de ações positivas. Em caso de omissões ou deficiências na atuação do poder público, a figura do juiz aparece, e vale destacar que os julgamentos mais recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) refletem a postura ativa do Judiciário no planejamento e na execução de

Janeiro: Editora Acadêmica, 2012.

²⁵³ ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo poder judiciário: o Projeto de Lei n. 8.058/2014 e os desafios em sede de controle jurisdicional de políticas públicas. *In: Espaço Jurídico: Journal of Law*, v. 17, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9817>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁵⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 21.

²⁵⁵ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 48.

²⁵⁶ JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 54.

políticas públicas voltadas à efetivação de direitos sociais fundamentais, principalmente nas áreas de direitos da criança, educação e saúde.

Entretanto, alguns autores argumentam que a própria democracia teria pressa diante de tal controle, pois, dada a clássica separação de poderes, o dever do juiz é simplesmente enunciar a lei. Não lhe seria dado o poder de elaborar e implementar políticas, porque não teria qualquer apoio público para fazê-lo, ao contrário do que acontece com os poderes legislativo e executivo. Eduardo Appio destaca claramente essa base quando argumenta que:

[...] o controle judicial sobre como os governos distribuem bens sociais básicos, como educação e saúde pública, ou mesmo como o Estado intervém na economia privada, levanta questões sobre a própria democracia, uma vez que juízes não eleitos limitariam a vontade de representantes eleitos da população²⁵⁷.

Além disso, quais direitos materiais são relevantes para o benefício econômico, e se eles são economicamente relevantes, depende disso. Acrescente-se a isso a acessibilidade do Estado, principal destinatário dessas normas constitucionais. Nesse sentido, há quem defenda que os direitos sociais estão sujeitos aos limites da “reserva do possível”. Esse é, aliás, um dos principais argumentos dos opositores do controle judicial das políticas públicas, que alegam que não cabe ao Judiciário determinar a atuação do poder público²⁵⁸.

Em suma, pode-se dizer que a questão da jurisdicionalização das políticas públicas é polêmica, com três correntes bem definidas debatendo o tema. A primeira delas é a daqueles que entendem que o Judiciário tem legitimidade para intervir em políticas públicas sempre que estiver em jogo a efetividade de direitos sociais fundamentais. A base fundamental desta tese é a aplicabilidade direta destes direitos, nos termos do artigo 5.º, §1.º da CRFB. A segunda corrente inclui aqueles que não reconhecem a referida intervenção, pois as políticas públicas seriam de competência exclusiva dos poderes legislativo e executivo. Somente os agentes

²⁵⁷ APPIO, Eduardo. **Controle Judicial de Políticas Públicas no Brasil**. 6. ed., Curitiba: Juruá, 2009, p. 152.

²⁵⁸ CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca da dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 298.

eleitos para exercer esses poderes estariam legitimados pelo voto popular para emitir juízo sobre a necessidade e possibilidade de seu exercício, de acordo com o princípio da separação de poderes e o art. 2º da CRFB.

Por fim, há um grupo daqueles que acreditam que tal intervenção judicial é possível, sempre com o objetivo de garantir a integridade e a intangibilidade do núcleo irredutível das condições mínimas necessárias a uma existência digna e em conformidade com o núcleo essencial dos direitos fundamentais às prestações. Contudo, sua implementação deve estar condicionada à possibilidade de reservar o que é possível, ou seja, as capacidades econômicas e financeiras do Estado para a sua implementação imediata. Conclui-se, portanto, que entre os obstáculos colocados à possibilidade de controle estão a reserva do possível, a falta de legitimidade do Judiciário e o princípio da separação de poderes.

O princípio da separação dos poderes está contido no artigo 2º da Constituição Brasileira, que estabelece que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário. Contudo, há uma imprecisão na expressão "separação de poderes". Isso porque todo poder é uno e indivisível, ou seja, não pode ser dividido, pois é um atributo do próprio Estado. O poder, portanto, se manifesta por meio de órgãos que desempenham funções. O próprio Montesquieu, ao definir a teoria da separação dos poderes, previu que eles deveriam ser independentes e harmoniosos entre si, ou seja, previu que poder não poderia se sobrepor ao outro. Esse sistema de mistura recíproca levou à conhecida teoria dos "freios e contrapesos" (*checks and balances*). Cabe ressaltar que a garantia de independência entre os poderes estatais deve advir da própria Constituição, e suas atribuições devem ser por ela ditadas. Segue-se que, para desempenhar suas funções típicas, um poder não precisa consultar outro.

Considerando a necessidade de efetivação das normas constitucionais sociais definidas pela CRFB/88, Américo Bede Júnior explica que, na medida em que a Constituição brasileira prevê que cabe ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade de salvaguardar a Constituição, ela automaticamente "determina que há mecanismos para o cumprimento dessa missão, não sendo possível invocar

limitação à plena função da separação do poder judiciário”²⁵⁹. Desta forma, sempre que a atividade de outros “poderes” se revelar contrária aos princípios da Lei Maior, deve atuar o Poder Judiciário, que deve coibir a ilegalidade e impor o caminho correto quando constatada relevante falha estatal.

O papel político que o Judiciário assume e deve assumir fica claro a partir dos fundamentos acima mencionados. Na sociedade moderna, portanto, a “politização dos juízes” é uma necessidade inegável, que decorre de sua alta independência e criatividade na implementação e garantia das normas constitucionais²⁶⁰.

Dessa forma, os juízes tornam-se corresponsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos assegurados a toda a população. Portanto, a tendência contemporânea não é mais falar em separação entre os poderes, mas sim em equilíbrio. Contudo, não se pretende que o Judiciário interfira, em nenhum momento e sob nenhuma hipótese, substituindo a administração pública quando cabe a esta fazer sua própria avaliação de conveniência e possibilidade. A intervenção judicial se torna inevitável apenas quando os poderes Legislativo e Executivo se mostram incapazes ou completamente negligentes em garantir o cumprimento adequado dos direitos.

Outro obstáculo teórico à execução judicial de políticas públicas é a ideia de que a democracia seria prejudicada, uma vez que, dado o princípio clássico da separação dos poderes, o dever do juiz seria simplesmente enunciar a lei, sem atribuição de poder para desenvolver ou implementar políticas. Isso se contraporía aos poderes Legislativo e Executivo, que têm sua legitimidade proveniente do voto popular. Contudo, é importante ressaltar que, ao se falar em legitimidade democrática, não se deve confundir com a vontade da maioria. Na realidade, a legitimidade democrática de um juiz decorre do caráter democrático da Constituição. Nesse sentido, a legitimidade do Judiciário não é de ordem política, mas constitucional, fundamentando-se na intangibilidade dos direitos fundamentais²⁶¹.

²⁵⁹ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 45.

²⁶⁰ CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**: em busca da dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 350.

²⁶¹ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista

Não se trata, portanto, de criar uma nova forma de ditadura, seja por parte do Judiciário; pelo contrário, o objetivo é garantir a supremacia dos direitos fundamentais. Por outro lado, o governo da maioria não pode ser absoluto, sob pena de transitar de uma ditadura do tirano para uma ditadura da maioria. Assim, a decisão judicial, ao controlar as políticas públicas, concretiza o próprio princípio democrático, pois não resulta da vontade pessoal do julgador, mas de um processo dialético que busca o bem-estar coletivo. Contudo, para que tal controle seja legítimo, é imprescindível que a decisão do tribunal esteja fundamentada na hermenêutica constitucional contemporânea e na teoria da argumentação jurídica²⁶².

Dessa forma, o Judiciário se habilita a exercer com maior grau de legitimidade o que a complexidade do Estado moderno exige: uma nova configuração de poder, que seja capaz de implementar os direitos fundamentais. Em razão disso, é possível afirmar que a decisão judicial se baseia exclusivamente em argumentos jurídicos, permitindo um consenso racional e, conseqüentemente, o controle das políticas públicas pelos cidadãos. A decisão judicial deve ser pautada em uma argumentação racional, voltada para a integração social, o consenso e a pacificação social, estando aberta à participação democrática dos cidadãos no cumprimento dos princípios axiológicos da Constituição²⁶³.

A estrutura judiciária, presente de forma generalizada na maioria das cidades do país, funciona como um fórum de discussão e implementação de políticas públicas, utilizando um discurso racional. A possibilidade de o Judiciário controlar as políticas públicas fundamenta-se não apenas na efetivação dos direitos fundamentais e na reinterpretação do princípio da separação dos poderes, mas também na teoria da legitimidade dos direitos criados. Essa base de legitimação confere ao Judiciário autoridade para cumprir o conteúdo axiológico dos direitos fundamentais e implementá-los por meio da judicialização das políticas públicas²⁶⁴.

dos Tribunais, 2005, p. 60.

²⁶² FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 60.

²⁶³ JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 119.

²⁶⁴ JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 132.

Quanto ao obstáculo relacionado à reserva do possível, é importante destacar que esta doutrina, originária da Alemanha, argumenta que o reconhecimento de direitos subjetivos a benefícios, como saúde, educação e assistência, depende da disponibilidade de recursos financeiros do Estado. A decisão sobre a aplicação dos recursos do Estado é considerada discricionária, cabendo ao Governo e ao Parlamento elaborar os orçamentos públicos, com base nas suas prioridades de investimento²⁶⁵.

Segundo os defensores da limitação da reserva do possível, o Judiciário não poderia substituir o papel do Estado na definição das prioridades de alocação de recursos. Assim, não seria possível impor uma obrigação de atuação às autoridades públicas se houvesse restrições orçamentárias que não pudessem ser superadas. Contudo, a realidade brasileira difere do contexto de países centrais, como a Alemanha, devido às desigualdades econômicas e sociais. Em países como o Brasil, muitos cidadãos ainda não têm acesso a benefícios sociais mínimos, como saúde, educação e segurança alimentar²⁶⁶.

Diante disso, em um país onde a população carece de condições mínimas para a sobrevivência, a ação jurídica que visa implementar esses direitos essenciais não podem ser condicionada a nenhuma reserva possível, principalmente porque os recursos existem, mas não são adequadamente distribuídos. O Judiciário, ao exercer sua função de controle das falhas do poder público, tem o papel de realocar os recursos públicos disponíveis, redirecionando-os para atender às necessidades mínimas da população, como o chamado "mínimo existencial". Garantir a implementação de direitos sociais essenciais não pode ser condicionado a limitações orçamentárias, pois isso reduziria a eficácia dos direitos fundamentais à inexistência²⁶⁷.

²⁶⁵ CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca da dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 315.

²⁶⁶ KRELL, Andreas Joaquim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 108-109.

²⁶⁷ CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca da dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 318.

Portanto, a aplicação da reserva do possível se torna uma limitação da atuação judicial nas políticas públicas, especialmente quando a falta de recursos não é o fator impeditivo. Se houver recursos públicos sendo aplicados em áreas menos prioritárias, é imperativo que o Judiciário intervenha para garantir a efetivação dos direitos fundamentais, afastando a aplicação da reserva do possível e permitindo a implementação de medidas que atendam às necessidades mínimas de sobrevivência da população.

3.1 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A administração estatal, como gestora dos interesses sociais, deve buscar soluções eficazes para a preservação ambiental, materializando o direito ao meio ambiente equilibrado que conduz à dignidade humana, conforme expresso na Constituição da República Federativa da Iugoslávia. Por se tratar de um direito difuso, as questões ambientais devem ser consideradas prioritárias na atuação do Estado, alinhando-se com os princípios da sustentabilidade. Devido à relevância inquestionável deste interesse, a atuação da Administração sobre o tema requer uma supervisão especial. O controle do licenciamento visa verificar se as normas ambientais estão sendo cumpridas dentro dos parâmetros constitucionais.

A revisão judicial, como um reflexo do sistema de freios e contrapesos e equilíbrio, desempenha um papel essencial em um estado constitucional democrático. A revisão judicial da concessão de licenças ambientais é um ato realizado pelo Poder Judiciário, em casos concretos, a pedido da parte interessada, com o intuito de avaliar se o procedimento administrativo está em conformidade com o ordenamento jurídico. Em sua função primordial, o Poder Judiciário deve analisar danos ou violações de direitos, incluindo aqueles relacionados à proteção ambiental, sem se eximir dessa responsabilidade. De acordo com a doutrina e jurisprudência, o juiz não deve se limitar a verificar a conformidade do ato administrativo de licenciamento ambiental com a legislação, mas também deve assegurar que o licenciamento respeite os princípios administrativos e ambientais.

O sistema de controle, por sua vez, é composto por um conjunto de instrumentos jurídicos destinados a fiscalizar a legalidade dos atos da

Administração²⁶⁸. O controle, portanto, é uma rede de mecanismos existentes no ordenamento jurídico que visa monitorar as manifestações administrativas. No campo da revisão judicial da administração pública, há dois sistemas de jurisdição: o sistema de litígios administrativos e o sistema de unidade de jurisdição.

O licenciamento ambiental, como já mencionado, é um procedimento administrativo de proteção ambiental e faz parte da política nacional de controle das atividades econômicas poluidoras. Sendo um procedimento que dá início a atos administrativos, o licenciamento deve observar os requisitos de validade: competência, forma, objetivo, razão e finalidade. A revisão judicial das licenças ambientais seguirá os mesmos critérios aplicáveis no processo administrativo ordinário. O Poder Judiciário, ao julgar ações que envolvam esse procedimento administrativo, poderá anular atos que apresentem vícios de direito ou que não estejam em conformidade com os princípios administrativos e ambientais. O controle da legalidade envolve a verificação da conformidade do ato com o ordenamento jurídico, sem adentrar em aspectos discricionários ou de conveniência, conforme o princípio da separação de poderes. No entanto, sempre que um ato administrativo violar a legislação vigente, o controle da legalidade será acionado, sem necessidade de avaliação de conveniência e oportunidade por parte do juiz.

Conforme Morais, tanto os atos vinculados quanto os discricionários podem ser anulados. No entanto, no caso dos atos discricionários, o controle judicial não pode incidir sobre o mérito administrativo, que envolve a conveniência e a oportunidade da decisão, mas apenas sobre sua legalidade. Assim, a anulação decorre de vício de legalidade, enquanto a revogação ocorre quando o ato deixa de atender ao interesse público. Dessa forma, o Judiciário atua para assegurar que a Administração respeite os limites da lei, sem substituir a escolha legítima do gestor²⁶⁹.

Quando se trata de licenciamento ambiental, a falta de observância da obrigação legal de realizar um estudo de impacto ambiental para atividades com potencial de causar danos ambientais pode configurar uma deficiência formal,

²⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 843.

²⁶⁹ MORAIS, Larissa Orestes Publiese de. Os Atos Administrativos e o Controle Jurisdicional: teorias de ampliação do controle sobre discricionariedade administrativa. **In: Enpejud**, 2017. Disponível em: <https://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/213/99>. Acesso em: 10 set. 2025.

passível de anulação. A motivação de um ato administrativo é considerada deficiente quando há fundamentos falsos, falta de base para a sua prática ou discrepância entre a base e o objetivo pretendido pela Administração. Em tais casos, o controle judicial deve ir além da simples verificação da legalidade e também considerar a conformidade com os princípios administrativos.

Com base no princípio da legalidade, todos os atos administrativos, sejam vinculativos ou discricionários, devem respeitar os princípios gerais de direito. O conteúdo do mérito administrativo, anteriormente mais relevante, agora se restringe à conformidade com a legalidade do ato. Em razão disso, a margem de liberdade do administrador público é limitada, e ele deve sempre agir conforme os princípios de moralidade, imparcialidade, publicidade e razoabilidade, que garantem a validade do ato administrativo à luz dos ideais constitucionais.

A moralidade administrativa não se restringe apenas aos fins essenciais da norma jurídica, mas também deve ser observada nos meios utilizados para atingir esses fins, pautando-se pela ética, boa-fé, honestidade e integridade. O Supremo Tribunal Federal, em alinhamento com esse entendimento, reconhece a possibilidade de exercer o controle jurisdicional dos atos administrativos, considerando a moralidade como um valor ético e jurídico que deve nortear a administração pública. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor restrições ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional dos atos públicos que excedam os parâmetros éticos que devem orientar a conduta dos agentes públicos²⁷⁰.

Portanto, a conduta do gestor público deve respeitar não apenas os bons costumes, mas também os valores éticos que fundamentam o ordenamento jurídico, garantindo a legitimidade das ações administrativas e a proteção dos direitos e interesses da sociedade.

3.2 AÇÕES POPULARES E CONDIÇÕES DE AJUSTE DE COMPORTAMENTO NO DISTRITO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC

²⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2661/MC**. Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em: 05 jun. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>. Acesso em: 21 jun. 2025.

As Ações Populares e os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) são instrumentos jurídicos fundamentais para promover a justiça e a cidadania no distrito de Balneário Camboriú, em Santa Catarina. Esses mecanismos permitem que a sociedade civil e o Ministério Público atuem proativamente na defesa dos interesses coletivos, garantindo que as ações públicas e privadas estejam em conformidade com as normas legais e constitucionais.

A ação popular é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, que confere a todo cidadão brasileiro legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao bem público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. No distrito de Balneário Camboriú, esse instrumento tem sido utilizado como uma ferramenta eficaz de controle social, permitindo aos cidadãos participar ativamente do monitoramento dos atos administrativos e da governança pública.

Um exemplo notável do uso da ação popular na região ocorreu em 2013, quando cidadãos entraram com uma ação judicial buscando a anulação de um contrato de concessão pública que supostamente não estava de acordo com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa. O caso ganhou destaque na mídia local e resultou em acalorados debates sobre transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos²⁷¹. Embora o resultado específico desta ação não esteja detalhado nos registros disponíveis, sua proposta enfatiza a importância da participação do cidadão no monitoramento das atividades governamentais.

Além das ações populares, as Condições de Ajustamento de Conduta (CACs) têm se mostrado instrumentos eficazes na resolução extrajudicial de conflitos envolvendo interesses difusos e coletivos. O TAC é um acordo firmado entre o Ministério Público e a parte comprometida, no qual esta se compromete a adequar sua conduta às exigências legais, evitando, assim, a propositura de ação civil pública²⁷². Vários TACs foram assinados na região de Balneário Camboriú com o

²⁷¹ AÇÃO popular questiona concessão pública em Balneário Camboriú. *In: JusBrasil*, 2013.

²⁷² BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

objetivo de corrigir irregularidades e promover melhorias em áreas como meio ambiente, saúde pública e planejamento urbano.

Um caso emblemático ocorreu em 2013, quando o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) assinou um TAC com o município de Balneário Camboriú, com o objetivo de regulamentar a contratação de profissionais de saúde. A contratação, que envolveu o valor de R\$ 9,7 milhões, foi destinada à construção de novas unidades de saúde e centros de saúde mental, além da realização de concurso público para contratação de especialistas na área²⁷³. Este TAC foi essencial para melhorar os serviços de saúde oferecidos à população e garantir que os contratos estivessem em conformidade com as disposições constitucionais.

Outro exemplo notável diz respeito à venda de brinquedos sem o selo de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) em lojas locais. Em 2022, após fiscalizações realizadas com apoio do PROCON, o MPSC firmou acordos com comerciantes de Balneário Camboriú para coibir a comercialização desses produtos irregulares. Os TACs estabelecidos previam a adequação das instalações às normas de segurança, garantindo a proteção dos consumidores, especialmente das crianças²⁷⁴.

A eficácia do TAC na região de Balneário Camboriú também se evidencia nas questões ambientais. Em um caso específico, o Ministério Público Estadual assinou um TAC com uma empresa local para interromper atividades poluentes que estavam degradando o meio ambiente. O acordo previu prazos para adoção de medidas corretivas e indenização pelos danos causados, demonstrando o comprometimento das autoridades locais com a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável²⁷⁵.

²⁷³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Inquérito Civil Público n. 06.2012.00002746-8.** Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas. Promotor de Justiça: André Otávio Vieira de Mello, julgamento em: 26 nov. 2013. Disponível em: <https://emasa.com.br/emasa/conteudo/TAC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁷⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Inquérito Civil Público n. 06.2012.00002746-8.** Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas. Promotor de Justiça: André Otávio Vieira de Mello, julgamento em: 26 nov. 2013. Disponível em: <https://emasa.com.br/emasa/conteudo/TAC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁷⁵ CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA. **Relatório de atividades institucionais:** Termos de Ajustamento de Conduta firmados em Balneário Camboriú. Florianópolis: CREESC, 2021.

A comemoração do TAC na região não se limita às questões ambientais e de consumo. Em 2021, o Ministério Público firmou acordo de ajustamento de conduta com uma instituição de ensino superior local, com o objetivo de regulamentar práticas administrativas contrárias aos padrões educacionais vigentes. O acordo incluiu revisão do contrato, adequação das instalações físicas e implementação de uma política de transparência nas relações com os alunos, garantindo a qualidade do ensino e respeitando os direitos dos alunos²⁷⁶.

A atuação proativa do Ministério Público na celebração do TAC reflete a tendência contemporânea de busca de soluções consensuais e extrajudiciais para conflitos que envolvam interesses coletivos. Essa abordagem não só acelera a resolução de problemas, mas também promove a cooperação entre as partes envolvidas, fortalecendo uma cultura de diálogo e responsabilidade social²⁷⁷.

Em relação às ações populares, embora sua utilização na região de Balneário Camboriú seja menos frequente em comparação aos TACs, elas desempenham um papel fundamental no monitoramento da governança pública. A possibilidade de qualquer cidadão propor ação popular confere à sociedade um poderoso instrumento de controle, permitindo a impugnação de atos administrativos que possam ser lesivos ao interesse público²⁷⁸.

Um exemplo ilustrativo ocorreu em 2015, quando moradores locais entraram com uma ação coletiva questionando a legalidade de uma obra pública que supostamente não atendia às condições ambientais necessárias. A ação resultou na suspensão temporária das obras e na realização de novos estudos de impacto ambiental, evidenciando a importância desse instrumento para a proteção do meio ambiente e o cumprimento das normas legais²⁷⁹.

²⁷⁶ CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA. **Relatório de atividades institucionais:** Termos de Ajustamento de Conduta firmados em Balneário Camboriú. Florianópolis: CREESC, 2021.

²⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁷⁸ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁷⁹ AÇÃO popular suspende obra em Balneário Camboriú por falta de estudo de impacto ambiental. **In: JusBrasil**, 2015.

A interação entre as ações populares e o TAC no distrito de Balneário Camboriú demonstra a complementaridade desses instrumentos na promoção da justiça e na defesa de interesses coletivos. Enquanto as ações populares permitem à sociedade participar diretamente do monitoramento dos atos públicos, os TACs oferecem uma forma rápida e eficaz de corrigir comportamentos indevidos, evitando a morosidade do processo judicial tradicional^{280 281}.

A ação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, é um instrumento que confere a todo cidadão brasileiro legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao bem público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural²⁸². Em Balneário Camboriú, esse instrumento tem sido utilizado em diversas oportunidades para questionar atos administrativos considerados lesivos ao interesse público.

Um exemplo notável ocorreu em dezembro de 2024, quando uma ação coletiva foi movida para impedir a venda de um terreno na Praia de Taquarinhas, a última praia abandonada em Balneário Camboriú. No leilão, realizado pela Caixa Econômica Federal, uma área de quase 600 mil metros quadrados foi arrematada por R\$ 31,5 milhões. O autor da ação, deputado estadual Ivan Naac (PL), alega que a venda pode colocar em risco a preservação ambiental da região. No entanto, a Justiça Federal indeferiu o pedido de liminar para impedir a venda, permitindo a continuidade do processo de comercialização²⁸³.

Outro caso emblemático diz respeito à Empresa Municipal de Abastecimento de Água e Esgotos (EMASA). Em 2023, a 5ª Promotoria de Justiça de Balneário Camboriú executou judicialmente o Termo de Ajustamento de Conduta

²⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁸¹ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁸² BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁸³ BORGES, Caroline. Justiça nega pedido para suspender venda de terrenos da única praia deserta de Balneário Camboriú por R\$ 31,5 milhões. **In: G1**, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/12/23/pedido-negado-suspender-venda-unica-praia-deserta-balneario-camboriu-milhoes.ghtml>. Acesso em: 14 fev. 2025.

(TAC) firmado com a EMASA. O TAC previa a adaptação das estações de tratamento de águas residuais às normas ambientais vigentes. Contudo, a EMASA não cumpriu integralmente com as obrigações estabelecidas, razão pela qual o Ministério Público moveu ação judicial contra a empresa para garantir a implementação das medidas acordadas²⁸⁴.

Cláusulas de ajustamento comportamental são acordos firmados entre autoridades públicas, como o Ministério Público, e entidades ou indivíduos que, de alguma forma, violaram normas legais ou regulatórias. Esses termos visam principalmente corrigir voluntariamente práticas irregulares, evitando assim a necessidade de longos processos judiciais. Em Balneário Camboriú, os TACs têm sido instrumentos eficazes no enfrentamento de questões ambientais, urbanas e administrativas.

A cidade de Balneário Camboriú assinou um TAC em 2015, comprometendo-se a realocar os servidores públicos às suas funções originais até 30 de dezembro daquele ano. O acordo teve como objetivo corrigir desvios de função e garantir que os servidores públicos atuem nas áreas para as quais foram originalmente eleitos, promovendo assim a eficiência e a legalidade na administração pública²⁸⁵.

A transparência na marcação e execução dos TACs também é uma preocupação constante no município. Em 2018, foi apresentado o Projeto de Lei Ordinária nº 43/2018, que dispõe sobre a transparência da harmonização dos termos de conduta firmados pela administração pública municipal direta e indireta. O objetivo da proposta é garantir que a população tenha acesso às informações sobre os compromissos assumidos pelo poder público, fortalecendo o controle social e a participação cidadã²⁸⁶.

²⁸⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Inquérito Civil Público n. 06.2012.00002746-8.** Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas. Promotor de Justiça: André Otávio Vieira de Mello, julgamento em: 26 nov. 2013. Disponível em: <https://emasa.com.br/emasa/conteudo/TAC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁸⁵ CÂMARA DE VEREADORES DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Projeto de Lei Ordinária nº 43/2018.** Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância) para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132217>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁸⁶ CÂMARA DE VEREADORES DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Projeto de Lei Ordinária nº 43/2018.**

A eficácia das ações populares e dos TACs depende em grande parte do trabalho diligente dos órgãos de supervisão e do engajamento da sociedade civil. A participação ativa dos cidadãos na fiscalização dos atos públicos e na cobrança do respeito aos acordos firmados é essencial para garantir a preservação dos interesses coletivos e a pronta e eficiente reparação de irregularidades.

Contudo, é importante ressaltar que nem todas as ações populares resultam em decisões favoráveis aos autores. Em alguns casos, o Tribunal entende que os atos em questão não constituem danos ao patrimônio público ou a outros bens protegidos pela ação popular. Nestes casos, a improcedência da ação não implica necessariamente má-fé do autor. Segundo jurisprudência consolidada, o proponente de uma ação pública não precisa de motivação nobre, bastando, ao menos, demonstrar que o ato em questão é lesivo ao patrimônio público²⁸⁷.

Em suma, as ações populares e as Condições de Ajustamento de Conduta na Comarca de Balneário Camboriú/SC representam instrumentos valiosos na defesa dos interesses coletivos e na promoção da justiça social. Por meio desses mecanismos, cidadãos e órgãos públicos podem atuar de forma conjunta e proativa para monitorar, corrigir e prevenir atos que possam ameaçar o bem-estar da comunidade e a integridade dos bens públicos. O uso contínuo e o aprimoramento desses instrumentos refletem o fortalecimento do Estado democrático de direito e o respeito à participação do cidadão na governança pública.

3.3 DIFERENCIAÇÃO ENTRE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR

O microssistema brasileiro de tutela coletiva foi se consolidando de forma gradual, recebendo impulso decisivo a partir da década de 1970. A influência da Rule 23 do Federal Rules of Civil Procedure norte-americano, que introduziu critérios de admissibilidade processual, estimulou a doutrina nacional a repensar os direitos coletivos em contraste com as pretensões individuais, conferindo-lhes

Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância) para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132217>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁸⁷ AÇÃO popular e o papel do cidadão: jurisprudência sobre má-fé e legitimidade. *In: Consultor Jurídico*, 2020.

autonomia teórica e instrumental. Essa mudança abriu caminho para novas categorias analíticas e uma linguagem própria voltada à tutela de interesses metaindividuais.

A Ação Civil Pública, instituída pela Lei 7.347/85, surge nesse contexto de amadurecimento legislativo e diálogo com experiências estrangeiras, marcada sobretudo pelas reflexões de Barbosa Moreira e Ada Pellegrini Grinover. Seu objetivo consistiu em ampliar a proteção jurisdicional para interesses da coletividade, incluindo o meio ambiente, as relações de consumo e o patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Esse diploma legal foi concebido como complemento à Ação Popular, até então o único instrumento coletivo disponível. Assim, a ação popular preservou papel subsidiário e genérico para situações não abrangidas pela nova lei, em consonância com a Constituição de 1967, que em seu art. 150, §4º, dispunha que “a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

É notório, entretanto, que o dispositivo constitucional não tratava das pretensões coletivas. À época, a processualística permanecia atrelada ao modelo adversarial biocêntrico, situação que se altera com a ascensão de movimentos coletivos de trabalhadores e as políticas de identidade, que ampliaram a necessidade de reconhecimento de direitos comuns²⁸⁸. Esse processo culminou, nos anos 1980, em alterações legislativas que consolidaram o microssistema, impulsionando o Judiciário a abandonar um perfil estritamente corporativista e coercitivo para assumir função de gestão social, acessível também às demandas dos trabalhadores²⁸⁹.

Amparada pela tradição da ação popular, a doutrina passou a interpretar de forma extensiva o texto constitucional, apontando a necessidade de legislação específica para interesses metaindividuais. A Lei 7.347/85 responde a esse anseio e influencia diretamente a Constituição de 1988, que ao substituir, no art. 5º, XXXV, a

²⁸⁸ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *In: Revista Crítica de Ciências Sociais*, Portugal, n. 63, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

²⁸⁹ LAFER, Celso. **Reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1988.

expressão “lesão de direito individual” por “lesão ou ameaça a direito”, alça a ação coletiva a direito fundamental.

Outro reflexo importante na Carta de 1988 foi a inclusão dos chamados direitos coletivos de terceira geração²⁹⁰ no capítulo “dos direitos e deveres individuais e coletivos”, conferindo proteção aos direitos difusos e coletivos, além de recepcionar instrumentos processuais como a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança, fortalecendo o controle social sobre a Administração²⁹¹.

Com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor (1990), o microssistema de tutela coletiva se expande. Embora destinado primordialmente ao direito material, o CDC incorpora em seu art. 81 a classificação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, impactando diretamente a Lei da Ação Civil Pública. Ambos diplomas passam a dialogar entre si, formando um microssistema normativo²⁹², marcado por convivência sincrética e expressamente reconhecido no art. 90 do CDC²⁹³.

A chegada do CDC também levou a ajustes na Lei 7.347/85, que passou a contemplar, em seu art. 1º, inciso IV, a tutela de danos morais e patrimoniais a quaisquer interesses difusos ou coletivos. Desse modo, a Ação Civil Pública assumiu dupla função: tutela de direitos coletivos lato sensu e tutela de direitos individuais homogêneos²⁹⁴.

É necessário, contudo, distinguir entre direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. Os primeiros são transindividuais e indivisíveis, enquanto a defesa coletiva de direitos individuais homogêneos conserva sua essência individual, ainda que tratada coletivamente. Nesse ponto, “direito coletivo” é gênero que abarca os direitos

²⁹⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., Salvador: ed. Juspodivm, 2016, p. 322.

²⁹¹ SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. *In: Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/ghtGKBvL6sQp6qNL5Q6rsjc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2025, p. 257-258.

²⁹² MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. *In: MANOEL JÚNIOR, Luiz Gomes (Coord.). Ação popular: aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei*, v. 4717, n. 65, p. 408-410, São Paulo: RCS, 2006.

²⁹³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 4. ed., São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022, p. 310-311.

²⁹⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

difusos e coletivos *stricto sensu*: no caso dos difusos, há indeterminação subjetiva absoluta (como o direito ao meio ambiente equilibrado, art. 225, CF/88); nos coletivos *stricto sensu*, a indeterminação é relativa, vinculada a uma relação jurídica base, mas ambos mantêm caráter indivisível.

Para Barbosa Moreira, esse conjunto normativo consolidou no Brasil um dos sistemas mais completos e sofisticados de tutela coletiva²⁹⁵. Porém, a euforia inicial resultou na proliferação de demandas coletivas mal estruturadas, muitas vezes utilizadas de forma abusiva ou distorcida²⁹⁶. O fenômeno reproduziu o que se observou nas *class actions* norte-americanas, frequentemente criticadas por sua instrumentalização política e eleitoral²⁹⁷.

Nesse cenário, Teori Zavascki²⁹⁸ adverte que a Ação Civil Pública não deve ser confundida com instrumento voltado a direitos meramente individuais, sob pena de desnaturar o microssistema, que inclui tanto a Ação Popular quanto a Lei 7.347/85. Para o autor, confundir “direito coletivo” com “defesa coletiva de direitos” amplia indevidamente o alcance das ações coletivas, favorecendo interpretações equivocadas de normas como as do CDC.

Assim, o Ministério Público, embora legitimado para atuar em interesses difusos e coletivos, não detém legitimidade irrestrita para qualquer direito individual homogêneo. É indispensável, como lembra Bedaque²⁹⁹, aferir o bem jurídico material lesado para se identificar o instrumento processual adequado.

As críticas de Zavascki³⁰⁰ se dirigem ainda ao modelo bifásico da ação civil pública, em que uma sentença genérica no processo de conhecimento seria seguida de execuções individuais. Esse arranjo, embora concebido para dar

²⁹⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação civil pública e a língua portuguesa. *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação civil pública**: Lei 7.347/1985 – 15 anos. 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 345.

²⁹⁶ ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas**: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 21.

²⁹⁷ WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e os problemas emergentes da prática forense. *In*: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 186.

²⁹⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

²⁹⁹ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo**: influência do direito material sobre o processo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 35.

³⁰⁰ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

efetividade, pode sobrecarregar o Judiciário e comprometer a finalidade do processo coletivo.

O CNJ, inclusive, distingue a “Ação Civil Pública” da “Ação Civil Coletiva”, considerando esta última voltada aos direitos individuais homogêneos, que seriam a “face encoberta” dos direitos coletivos, materializando o binômio “sentença condenatória/liquidações individuais”³⁰¹. Há, entretanto, divergência na doutrina, que somente admite o modelo bifásico diante de sentença condenatória genérica e abstrata em contexto homogêneo³⁰².

Sob o prisma do direito de ação, condicionar a tutela coletiva a esse modelo é problemático, uma vez que nem todos os beneficiários da decisão possuem condições de promover execuções individuais. Ademais, o acúmulo de demandas decorrentes de sentença genérica poderia frustrar a eficiência do sistema³⁰³.

A conclusão é que a sentença genérica não constitui imposição do sistema, mas apenas uma possibilidade diante de certas demandas individuais homogêneas. A Ação Civil Pública, assim como a Ação Popular, é instrumento recepcionado pela Constituição de 1988 e deve ser utilizada com atenção ao perfil dos litigantes, ao bem da vida em disputa, ao grau de complexidade da demanda e ao impacto da coisa julgada³⁰⁴.

A promulgação da Lei 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil, representou importante marco evolutivo para o microssistema de tutela coletiva, consolidando entendimentos jurisprudenciais e introduzindo aperfeiçoamentos que repercutem diretamente nas ações coletivas. Embora preserve a estrutura fundamental das leis extravagantes, o novo diploma trouxe institutos que dialogam com as demandas coletivas, destacando-se o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), previsto nos arts. 976 e seguintes, que oferece resposta

³⁰¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil. 4. ed., 2022, p. 312-313.

³⁰² ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

³⁰³ BENJAMIN, Antônio Herman H. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

³⁰⁴ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: Dos direitos aos litígios coletivos**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

sistemática à proliferação de demandas individuais homogêneas. Essa inovação procedimental atende, em parte, às críticas dirigidas ao modelo bifásico da ação civil pública, proporcionando tratamento uniforme a questões jurídicas repetitivas sem comprometer a essência do microssistema³⁰⁵.

Ademais, o CPC/2015 harmonizou o regime da coisa julgada ao dispor, no art. 506, que a sentença vincula apenas as partes do processo, preservando terceiros, disposição que se articula com o sistema de eficácia da coisa julgada coletiva estabelecido no art. 103 do CDC.

O novo diploma também consolidou o princípio da adequação procedimental (art. 139, VI), conferindo ao magistrado poderes para adaptar o rito às particularidades da causa, instituto especialmente relevante diante da complexidade inerente às demandas coletivas³⁰⁶. Igualmente significativo foi o fortalecimento dos poderes instrutórios do juiz (art. 370) e o aprimoramento do regime das tutelas provisórias (arts. 294 e seguintes), alterações que potencializam a efetividade tanto da Ação Civil Pública quanto da Ação Popular, sobretudo considerando a frequente urgência na proteção de interesses metaindividuais. Contudo, subsiste o desafio da harmonização entre o CPC/2015 e as leis especiais do microssistema, impondo-se interpretação que preserve a autonomia e as características próprias da tutela coletiva, de modo a evitar retrocessos na proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos consolidados ao longo das últimas décadas³⁰⁷.

Dentro desse microssistema, a Ação Popular possui trajetória histórica própria. Suas origens remontam ao direito romano, passando pelo absolutismo inglês e pelas Leis Comuns da Bélgica (1836) e da França (1837)³⁰⁸. No Brasil, foi prevista pela Constituição de 1934 (art. 113, nº 38), suprimida em 1937, restabelecida em 1946

³⁰⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: Processo Coletivo**. 14. ed., Salvador: Juspodivm, 2020.

³⁰⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Os "acordos processuais" no novo CPC: aproximações preliminares. *In: Revista Eletrônica*, São Paulo, v. 06, n. 56, 2017. Disponível em: https://ead.trt9.jus.br/moodle/pluginfile.php/33329/mod_resource/content/1/Revista%20Eletr%C3%B4nica%20%28JAN%202017%20-%20n%C2%BA%2056%20-%20C3%8Dndice%29.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

³⁰⁷ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *In: Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, 2018. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/8b9f9893-a8da-44ca-92aa-9b03070db7de>. Acesso em: 17 set. 2025.

³⁰⁸ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

(art. 141, §38) e mantida nas Constituições de 1967 (art. 150, §31) e 1969 (art. 153, §31), até consolidar-se em 1988 no art. 5º, LXXIII.

A Constituição de 1934 já revelava preocupação com o processo coletivo, embora a instabilidade política retardasse sua consolidação, que se efetivou com a Lei 4.717/1965³⁰⁹. A ação popular, desde então, busca assegurar participação cidadã no controle da coisa pública, voltando-se contra atos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade, ao patrimônio histórico-cultural e ao meio ambiente³¹⁰.

Esse amadurecimento legislativo ocorreu de forma paulatina. Muitas vezes, a indivisibilidade do bem jurídico ou a mobilização de trabalhadores revelava a necessidade de mecanismos coletivos³¹¹. A Lei 4.717/65, portanto, serviu como marco inaugural, preenchendo lacuna normativa e fornecendo base ao raciocínio das tutelas coletivas.

O protagonismo do cidadão é central: desde que em dia com suas obrigações eleitorais, pode ajuizar ação contra atos da Administração, tanto em caráter preventivo como repressivo, inclusive pleiteando reparação de danos³¹². Essa limitação de legitimados, criticada por sua rigidez, foi atenuada mais tarde com a legitimação conferida ao Ministério Público pela Ação Civil Pública³¹³.

Não obstante, a Ação Popular sofreu críticas quanto ao seu uso restrito, atribuído ao baixo engajamento cívico e à desigualdade de forças entre cidadãos e entes estatais³¹⁴. O CPC de 1973, de viés individualista, também dificultava a tutela

³⁰⁹ TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Constituição de 1988 e processo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

³¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

³¹¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 4. ed., São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022.

³¹² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., Salvador: Ed. Juspodvium, 2016.

³¹³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. *In*: WALD, Arnoldo. **Aspectos polêmicos da ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2003.

³¹⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

coletiva, reforçando a necessidade de leis extravagantes no fenômeno da “descodificação”³¹⁵.

Ainda assim, a Ação Popular inovou ao relativizar a coisa julgada: a improcedência por deficiência probatória não impede nova demanda com prova nova, mecanismo avançado para sua época. Essa característica fortaleceu a comunicação da Ação Popular com diplomas posteriores, como a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.

Em conclusão, a diferenciação entre Ação Civil Pública e Ação Popular não reside apenas em seus legitimados ou objetos, mas na lógica estrutural de cada uma. A Ação Popular consolidou-se como expressão de cidadania ativa, permitindo o controle direto dos atos administrativos. Já a Ação Civil Pública representa a consolidação do microssistema coletivo em sentido amplo, oferecendo instrumentos de alcance estrutural para proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Juntas, essas ações compõem um sistema complementar, cuja efetividade depende do uso responsável e técnico, em consonância com os princípios constitucionais de acesso à justiça e de proteção adequada aos interesses metaindividuais.

3.4 A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE JUDICIAL DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Houve certa época em que este remédio constitucional não era efetivo, uma vez que o vínculo Estado-Cidadão “não deve ter prosperado nos anos obscuros da Idade Média, onde medraram o autoritarismo feudal, as monarquias absolutistas, a religiosidade ambígua e aterrorizante da Santa Inquisição”³¹⁶. O instrumento da Ação Popular surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a outorga da 1ª Constituição brasileira, a Constituição Imperial de 1824. Contudo, o caráter da mesma àquela época era diferente de como é vista atualmente. A ação popular era prevista no Art. 157 da Constituição de 1824, com a seguinte redação: “Art. 157. Por suborno,

³¹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: Processo Coletivo**. 14. ed., Salvador: Juspodivm, 2020.

³¹⁶ FERREIRA, Ximena Cardozo. Políticas públicas e áreas de preservação permanente: instrumentos de implementação. **In:** BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 42.

peita, peculato, e concussão, haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na Lei”³¹⁷.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o legislador buscou ampliar o rol de bens que devem ser protegidos pela Ação Popular, quando ocorrerem atos lesivos a eles, como foi o caso da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Portanto, é importante, antes de tudo, entender se o instrumento em questão seria aplicável somente quando o poluidor fosse uma autoridade pública, ou se tal instrumento poderia ser adotado quando o causador do dano ao meio ambiente fosse uma pessoa física. A doutrina nacional tende a entender que qualquer pessoa pode ser considerada parte passiva, desde que seja responsável por um ato prejudicial ao meio ambiente. Esse entendimento se baseia no fato de que qualquer pessoa pode ser enquadrada no conceito de poluidor estabelecido pela Política Nacional do Meio Ambiente e, sobretudo, no fato de não haver vedação sobre essa questão no texto constitucional³¹⁸.

Nesse sentido, fica claro que autoridades, funcionários ou administradores participarão do gênero passivo da Ação Popular não somente quando atuarem autorizando, aprovando, corrigindo ou aprovando o ato impugnado, mas também quando tiverem causado a lesão por omissão. No caso, conclui-se que na parte passiva da ação relativa à Ação Popular contra atos lesivos ao meio ambiente, serão considerados poluidores não apenas as eventuais autoridades que deram origem ao ato impugnado, mas também qualquer pessoa que viole o meio ambiente, conforme lei especial que o regula, especialmente quando se tratar de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. A CRFB de 1988 atribuiu legitimidade coletiva aos cidadãos para defender os direitos ambientais, ditos difusos, o que representa um grande avanço na garantia do exercício efetivo da cidadania e um

³¹⁷ BRASIL. [Constituição Federal, (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

³¹⁸ MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. *In*: MANOEL JÚNIOR, Luiz Gomes (Coord.). **Ação popular: aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei**, v. 4717, n. 65, p. 408-410, São Paulo: RCS, 2006, p. 181-182.

incentivo à conscientização de que as atitudes de cada ser humano produzem reflexos que extrapolam a dimensão da vida privada³¹⁹.

Outra especialidade da Ação Popular Ambiental é que o foro competente para julgar a causa é o do lugar onde ocorreu o dano, hipótese de competência funcional, conforme o disposto no artigo 2º da Lei da Ação Civil Pública, excluindo-se a aplicação da Lei 4.717/65. Conclui-se, portanto, que a natureza jurídica do bem protegido é o que define o procedimento processual a ser utilizado. Assim, em se tratando de meio ambiente, as regras de determinação de competência serão regidas pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, de modo que será competente para julgar a ação civil o juízo do local onde ocorreu ou deveria ter ocorrido o dano, independentemente de onde tenha ocorrido o ato³²⁰.

Outra característica importante é o fato de que o prazo de prescrição quinquenal, previsto no artigo 21 da Lei nº 4.717/65, não pode ser invocada no caso de Ação Popular ecológica, uma vez que, em razão de seu interesse coletivo e social, não estão sujeitas a prescrição por não possuírem natureza patrimonial. Portanto, o dano ambiental pode ser questionado a qualquer momento³²¹.

A cidadania é compreendida como a participação ativa de um indivíduo na comunidade política, com a finalidade de defender o interesse público. De acordo com Barbacena, "ser cidadão" é ser membro de uma comunidade política e reconhecer seus interesses nos atos do governo, de modo que, caso contrário, o governo se torna algo estranho e artificial. A cidadania exige a participação dos indivíduos, que buscam garantir e reconhecer seus direitos como parte do sistema político e democrático da sociedade. Através do exercício das prerrogativas que acompanham o status de cidadão, o indivíduo pode influenciar os destinos do Estado, seja opinando sobre os planos de governo, seja fiscalizando a administração pública³²².

³¹⁹ SILVA, Flavia Regina Ribeiro da. Ação Popular ambiental: primeiras abordagens. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords.). **Ação Popular: aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS, 2006, p. 208.

³²⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

³²¹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords.). **Ação Popular: aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS, 2006, p. 287-290.

³²² BARBACENA, Marisa. **Cidadania e participação política no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica,

Mancuso ressalta que o cidadão, ao se tornar autor de uma ação popular, age como substituto processual, defendendo, em nome próprio, um interesse coletivo ou difuso³²³. Assim, a ação popular é um instrumento que pertence ao cidadão, conferindo-lhe a legitimação ordinária para defender seus direitos e os da sociedade, fiscalizando a gestão pública. Masson observa que a Constituição Federal de 1988 foi crucial para a ação popular, ampliando seu objeto ao incluir atos que lesem a coisa pública, entidades nas quais o Estado participe, além de questões relativas à moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural³²⁴.

Fagundes conceitua a ação popular como um meio pelo qual o cidadão provoca o judiciário para se manifestar sobre atos administrativos que, embora não violem direitos individuais, afetam o interesse coletivo, especialmente no que se refere aos serviços públicos, ao domínio do Estado e às obrigações públicas³²⁵. Fagundes acrescenta que, na Roma Antiga, a ação popular servia tanto para a defesa de interesses individualizados quanto para a proteção de interesses coletivos³²⁶.

Tavares explica que a ação popular foi criada como uma forma de os cidadãos exercerem uma participação política direta, estando a legitimidade ativa vinculada ao pleno gozo dos direitos políticos³²⁷. Alegre destaca que a ação popular, ao interferir na vontade do Estado, se dá no âmbito judicial e não legislativo, sendo um mecanismo pelo qual o cidadão busca a tutela do interesse coletivo³²⁸.

A Constituição proíbe a atuação de estrangeiros, apátridas, pessoas jurídicas, brasileiros com direitos políticos suspensos ou perdidos e o Ministério Público no polo ativo da ação popular. No entanto, o Ministério Público pode atuar como parte autônoma, assumindo o polo ativo caso o autor desista ou abandone a causa, conforme o art. 9º da Lei Federal nº 4.717/65. A ação popular é um remédio constitucional que visa o exercício direto da soberania, permitindo que os cidadãos

2009.

³²³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Controle Jurisdicional dos atos de estado: Ação Popular**. Vol. 1, 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 183.

³²⁴ MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

³²⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. **Da ação popular**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1946.

³²⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. **Da ação popular**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1946.

³²⁷ LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. *In: Revisão de Processo Civil*, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

³²⁸ ALEGRE, Marcos. **Ação popular: aspectos polêmicos**. São Paulo: Malheiros, 1992.

controlem a legalidade dos atos administrativos, assegurando a probidade do governo e prevenindo corrupção³²⁹.

A ação popular tem como objetivo promover o exercício do poder político pelo cidadão comum, superando a perspectiva de democracia representativa inspirada em Locke. Vale ressaltar que a ação popular busca a defesa dos direitos difusos de terceira dimensão, os quais são direitos transindividuais e indivisíveis, pertencentes a grupos de pessoas indeterminadas, unidas por circunstâncias factuais, como a moralidade administrativa, o direito ao meio ambiente e a preservação do patrimônio público, histórico e cultural³³⁰. É importante observar que, conforme discutido anteriormente, a ação popular é um meio de exercício do poder político pelo cidadão. Um exemplo disso é o § 3º do Art. 1º da Lei nº 4.717/65, que exige a comprovação da cidadania para ingressar com a ação judicial³³¹. No entanto, Alegre contesta essa exigência e argumenta que: a) não há mais justificativa para a permanência do § 3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, que exige a apresentação do título de eleitor ou documento equivalente para comprovar a cidadania; b) conforme a Constituição, a ação popular deve ser considerada um direito político, e não há razão para limitá-la apenas aos eleitores, permitindo que qualquer pessoa interessada possa exercê-la, desde que atendidos os requisitos legais³³².

A democracia brasileira, restabelecida com a promulgação da Constituição de 1988, ainda é relativamente jovem, com cerca de 33 anos de existência. Nesse contexto, Guimarães destaca a necessidade de reflexão sobre como construir consensos em um ambiente democrático tão recente e frágil, considerando as diversas diferenças nos espaços de formulação de políticas públicas. Ele afirma:

Num tempo em que a participação é palavra chave para garantia de direitos e formulação de políticas públicas, cabe refletir como numa democracia tão jovem e frágil como a do Brasil, vamos construir

³²⁹ MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

³³⁰ CÂMARA DE VEREADORES DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Projeto de Lei Ordinária nº 43/2018**. Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância) para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132217>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 124.

³³¹ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

³³² ALEGRE, Marcos. **Ação popular: aspectos polêmicos**. São Paulo: Malheiros, 1992.

consensos a partir do jogo das diferenças nos variados espaços de formulação de políticas³³³.

Embora a Constituição de 1988 estabeleça mecanismos para garantir a efetivação dos direitos fundamentais, incluindo a Ação Popular, a realidade do ordenamento jurídico brasileiro dificulta a concretização plena desses direitos. Souza e Holanda apontam que, apesar da previsão constitucional, há uma lacuna considerável entre o que está escrito na Constituição e a realidade prática:

Se a Constituição brasileira assegura, positivamente, os direitos e as garantias fundamentais, significa, de outro modo, que toda a pessoa humana dispõe de mecanismos expressos para que sejam efetivados seus direitos, mas há colossal espaço entre a teoria e a prática. Na realidade brasileira, encontra-se grave crise no sistema jurídico, pela veemente carência na concretização dos direitos fundamentais³³⁴.

A teoria exposta pelos autores renomados e sintetizada neste referencial teórico visa proporcionar uma compreensão mais aprofundada sobre o tema abordado, que, juntamente com a metodologia descrita anteriormente, fundamenta a presente pesquisa. O objetivo é demonstrar a importância da Ação Popular no ordenamento jurídico brasileiro, destacando seu papel como um instrumento democrático utilizado pelos cidadãos para garantir a efetividade da democracia.

É importante destacar que o recurso interposto contra sentença proferida em Ação Popular Ambiental deverá, em regra, ser acolhido apenas na ação devolutiva, conforme o artigo 14 da Lei da Ação Civil Pública. Isso se deve à natureza jurídica da Ação Popular em proteção ambiental, que, em alguns casos, aplica as disposições da Lei nº 7.345/85 em vez da Lei nº 4.717/65, para evitar barreiras desnecessárias à proteção ambiental. Dessa forma, a Ação Popular foi concebida para promover a proteção ambiental, possuindo características típicas de uma Ação Cidadã Pública, sendo passível de ser proposta por qualquer cidadão. Ressalta-se que o principal objetivo da Ação Popular Ecológica é a prevenção de danos ao meio ambiente, criando sanções para violações do direito ambiental positivo. Assim como

³³³ GUIMARÃES, Roberto. **Sustentabilidade: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 01.

³³⁴ SOUZA, Celina; HOLANDA, Sílvia de. **Direitos humanos e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 07.

no Direito Penal, essas sanções possuem uma natureza tanto compensatória (retributiva) quanto dissuasiva (preventiva), funcionando como uma forma de reduzir os danos ambientais por meio da coação.

A participação popular no controle das ações do poder público é uma característica essencial do Estado Democrático de Direito, e se concretiza de maneira direta ou indireta, expressando a vontade do povo, que exerce o autogoverno. A proteção constitucional do meio ambiente e a crise ecológica global levaram à construção de uma consciência ecológica e à necessidade de uma participação ativa da população no desenvolvimento sustentável e na mitigação dos impactos ambientais. Nesse contexto, a ação popular surge como um direito fundamental e um importante instrumento de participação democrática e política dos cidadãos, com a defesa do patrimônio histórico e cultural como parte de seus objetivos.

A autora Fabiana Castro afirma que a sociedade contemporânea enfrenta mudanças rápidas e crescentes expectativas, já que os cidadãos demandam produtos de alta qualidade que também garantam a preservação ambiental para as gerações futuras³³⁵. Concordando com essa visão, Dalmo Dalari observa que, em um estado democrático onde o povo governa, surge o desafio de estabelecer meios eficazes de expressar a vontade popular. Em tempos atuais, onde as decisões públicas são frequentes e exigem intensa atividade legislativa, é difícil imaginar manifestações constantes do povo para expressar sua vontade de forma imediata³³⁶.

Portanto, a ação popular se configura como um instrumento de participação democrática no Estado de Direito, regulamentada no Brasil pela Lei n. 4.717 de 1965, conferindo a qualquer cidadão a legitimidade para questionar atos administrativos que envolvem bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Embora a referida lei não preveja explicitamente a proteção do meio ambiente, essa lacuna foi preenchida pela Constituição de 1988, especificamente no Art. 5º, LXXIII, que ampliou o alcance da proteção da ação popular, incluindo o meio ambiente, conforme o Art. 225 da Constituição, que impõe o

³³⁵ CASTRO, Fabiana de. **Direito ambiental: princípios e fundamentos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

³³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

dever das autoridades públicas e dos cidadãos em proteger e defender o meio ambiente³³⁷.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos, o termo "patrimônio público" já possuía uma definição ampla que englobava as diferentes formas em que ele se materializava. Assim, os danos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural já estavam protegidos pela definição normativa do que constitui patrimônio público. A mudança legislativa recente preferiu dar autonomia aos bens ecológicos e ao patrimônio histórico e cultural, além de incorporar a moralidade administrativa como um valor a ser protegido pela ação popular³³⁸.

Luigi Ferrajoli defende que os bens ambientais devem ser protegidos rigorosamente pela constituição e pelos tratados internacionais, o que os torna imunes a modificações superficiais pelos legisladores ordinários³³⁹. Embora o texto constitucional brasileiro não forneça essa proteção de forma sistemática e abrangente, ela resulta da elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental do cidadão. Isso se deve ao fato de que danos ambientais causados por poluentes ou pelo uso inadequado de recursos naturais somente afetam mais gravemente as populações mais pobres, que sofrem os efeitos devastadores desses danos, enquanto os países ricos e suas empresas, responsáveis pelo mau uso, não sofrem as mesmas consequências³⁴⁰.

Nesse contexto, Ferrajoli apresenta a proposta de uma "Constituição da Terra", concebida como um pacto jurídico global capaz de assegurar a tutela dos bens fundamentais comuns da humanidade, como o meio ambiente, a paz, a democracia e os direitos humanos. Trata-se de um projeto normativo que busca superar os limites das constituições nacionais e dos tratados internacionais atuais, estabelecendo um sistema de garantias universais que resguarde a todos contra riscos globais, especialmente os ambientais. A ideia central é que somente por meio de uma ordem

³³⁷ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

³³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

³³⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

³⁴⁰ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

constitucional planetária, dotada de eficácia vinculante e voltada à proteção transnacional, será possível garantir a efetividade do direito a um meio ambiente saudável para presentes e futuras gerações³⁴¹.

Ferrajoli também argumenta que, para a efetivação dos direitos fundamentais, como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é necessária uma relação intrínseca entre direitos e garantias. Os direitos fundamentais possuem aspectos negativos e positivos, que se traduzem em obrigações de proporcionar ou proibir danos. A reparação ou sanção judicial, por sua vez, é uma garantia secundária, decorrente da violação das garantias primárias. A ausência de garantias no exercício dos direitos torna-os ineficazes³⁴².

Portanto, a Constituição Federal, ao garantir o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevê, entre outras ações constitucionais, a ação popular como meio para prevenir ou corrigir atos lesivos ao meio ambiente, pois "para que haja jurisdição, deve haver possibilidade de sua ativação"³⁴³. A legitimidade da ação popular, como previsto no Art. 5º, LXXIII, da Constituição, está limitada aos cidadãos, e ela se configura como um instrumento de contestação a atos administrativos prejudiciais à sociedade, incluindo aqueles que afetam o meio ambiente.

De acordo com Uádi Lammego Bulos, a ação popular é um mecanismo de participação política, refletindo a soberania popular e permitindo que qualquer cidadão defenda os interesses coletivos, inclusive no que tange ao meio ambiente³⁴⁴. Além disso, como garantias secundárias, a Constituição assegura ao autor da ação popular isenção de custas processuais e do ônus da sucumbência, salvo em casos de má-fé, e permite que o Ministério Público atue como fiscal, podendo solicitar provas ou responsabilização criminal³⁴⁵. Nesse contexto, juízes constitucionais podem

³⁴¹ FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Constituição Da Terra**: A humanidade em uma encruzilhada. Florianópolis: Emails, 2023.

³⁴² FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

³⁴³ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 201.

³⁴⁴ BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

³⁴⁵ BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 240.

legitimar a ação do povo, garantindo a reparação de danos causados por atos administrativos, seja em áreas urbanas ou na promoção da preservação ambiental³⁴⁶.

A Ação Popular, na sua vertente ambiental, desempenha um papel crucial na defesa do meio ambiente e na promoção da sustentabilidade, fornecendo aos cidadãos uma ferramenta legal para combater danos ambientais e exigir a responsabilização do poder público. No contexto do direito brasileiro, a Ação Popular se configura como um instrumento de grande relevância, pois fortalece a participação do povo nas decisões que impactam diretamente a coletividade e o futuro do planeta. Ao garantir a legitimidade da atuação popular para impugnar atos administrativos que atentem contra o patrimônio público, incluindo o meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 reflete um avanço significativo na busca pela proteção ambiental no Brasil.

Em primeiro lugar, é fundamental reconhecer que o conceito de patrimônio público, ampliado pela Constituição de 1988, inclui o meio ambiente. O conceito de patrimônio público, que antes se restringia a bens materiais de valor econômico, artístico ou histórico, passou a englobar também bens imateriais e naturais, como os recursos naturais e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa expansão está diretamente vinculada à preocupação com a preservação ambiental, em razão da crescente conscientização de que os danos ambientais não afetam apenas as gerações atuais, mas também comprometem o futuro das gerações vindouras. A Constituição, ao inserir a proteção ambiental como um direito fundamental, obriga a atuação do poder público na defesa do meio ambiente e da saúde pública.

O avanço normativo foi concretizado também pela Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), que, antes da Constituição de 1988, já permitia que qualquer cidadão impugnasse atos lesivos ao patrimônio público. Com a promulgação da Constituição de 1988, a Ação Popular ganhou uma nova amplitude ao abranger também danos ambientais. Assim, a Ação Popular Ambiental foi consagrada como um instrumento jurídico que visa proteger não apenas o patrimônio histórico e cultural, mas também o meio ambiente. Essa ampliação do escopo da Ação Popular, que foi

³⁴⁶ VARGAS, Eduardo. O ativismo judicial e a proteção do meio ambiente. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 52, p. 215-230, out./dez. 2008.

adaptada ao contexto de defesa ambiental, garante a todos os cidadãos o direito de intervir judicialmente, promovendo a justiça social e a preservação dos direitos da coletividade.

O principal objetivo da Ação Popular Ambiental é garantir a preservação ambiental de forma preventiva, impedindo a ocorrência de danos irreparáveis ou de difícil reparação. A intervenção da sociedade civil nesse processo é de fundamental importância, pois ela representa uma forma de controle social sobre os atos administrativos, garantindo que o poder público cumpra com suas responsabilidades na preservação dos recursos naturais e na implementação de políticas públicas sustentáveis. A Ação Popular serve, portanto, como uma ferramenta que permite aos cidadãos monitorar as ações do governo, questionar projetos que possam ser prejudiciais ao meio ambiente e exigir o cumprimento das normas ambientais.

Além disso, a Ação Popular Ambiental se insere dentro do movimento de conscientização ecológica que tem ganhado força nas últimas décadas, à medida que os impactos das atividades humanas sobre o meio ambiente se tornam cada vez mais evidentes. As mudanças climáticas, a poluição dos rios e dos mares, a devastação das florestas e a perda da biodiversidade são problemas globais que exigem uma resposta coordenada e urgente. Nesse contexto, a Ação Popular Ambiental se apresenta como um instrumento de grande potencial na luta contra esses problemas, permitindo que os cidadãos participem ativamente da proteção do meio ambiente.

A participação popular no controle dos atos do poder público é um princípio essencial do Estado Democrático de Direito, e a Ação Popular, ao possibilitar essa participação, fortalece a democracia brasileira. A jurisprudência sobre a Ação Popular tem demonstrado a importância desse instrumento como uma forma de garantir a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente o direito ao meio ambiente saudável. A Constituição de 1988, ao estabelecer a responsabilidade do Estado e da coletividade na proteção ambiental, criou um ambiente jurídico propício à implementação de políticas públicas mais eficazes e ao desenvolvimento de ações de preservação e recuperação ambiental.

A relação entre a Ação Popular e a Constituição de 1988 é clara: a Constituição fortaleceu o acesso à justiça e a efetividade dos direitos fundamentais, permitindo que qualquer cidadão possa contestar atos administrativos que prejudiquem o meio ambiente, o patrimônio histórico, a saúde pública e outros bens de interesse coletivo. Nesse sentido, a Constituição de 1988 ampliou a proteção ambiental ao incluir o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental. Para garantir a efetividade desse direito, a Constituição estabeleceu que a Ação Popular, ao ser utilizada para impugnar atos lesivos ao meio ambiente, se torna um mecanismo essencial de participação da sociedade civil na preservação dos recursos naturais e na luta contra os danos ambientais.

A importância da Ação Popular no contexto da preservação ambiental também é evidenciada pela sua natureza preventiva. Ao possibilitar a impugnação de atos administrativos que possam causar danos ao meio ambiente, a Ação Popular contribui para evitar que projetos ou ações públicas possam comprometer a qualidade de vida das populações e das futuras gerações. A natureza preventiva da Ação Popular Ambiental está em consonância com o princípio da precaução, que é um dos pilares do direito ambiental moderno. Esse princípio estabelece que, na ausência de certeza científica sobre os riscos de uma determinada atividade, devem-se adotar medidas para evitar danos ambientais, protegendo o meio ambiente e a saúde das populações afetadas.

Outro aspecto relevante da Ação Popular Ambiental é a sua capacidade de mobilizar a sociedade e aumentar a conscientização sobre a importância da preservação ambiental. A Ação Popular se configura como um reflexo da democracia participativa, permitindo que os cidadãos exerçam sua cidadania de forma ativa e intervenham diretamente em questões que afetam o meio ambiente e o patrimônio coletivo. Além disso, ao possibilitar a contestação de atos administrativos, a Ação Popular também fortalece a fiscalização das ações do governo e das empresas, contribuindo para a construção de um modelo de desenvolvimento mais sustentável e alinhado com os princípios da justiça social e da responsabilidade ambiental.

Cabe destacar, ainda, que a Ação Popular Ambiental não se limita a um mecanismo de impugnação de atos administrativos lesivos ao meio ambiente. Ela também possui um caráter educativo, ao sensibilizar a sociedade sobre a importância

da proteção ambiental e sobre os riscos dos danos ecológicos. Ao permitir que qualquer cidadão ingresse com a Ação Popular, o sistema jurídico brasileiro contribui para a formação de uma cultura de preservação ambiental, em que todos os cidadãos, independentemente de sua classe social ou posição política, podem contribuir para a construção de uma sociedade mais sustentável e justa.

A consciência moral individual é uma ressonância da consciência social, que, desta forma, expressa suas demandas por uma sobrevivência harmoniosa. A moralidade é incorporada à mesma ordem ritual da linguagem, o que garante, tanto, o entendimento entre as pessoas por meio do mecanismo idiomático, quanto quando elas alinham seu comportamento com os cânones da moralidade social. O Estado Democrático de Direito legalizou os valores morais, incorporando-os ao ordenamento jurídico e tornando-os vinculantes para o comportamento humano em sociedade, formando, assim, um sistema ético de comportamento social³⁴⁷.

Dessa perspectiva, conclui-se que, embora a moral e o direito sejam ciências distintas e harmonizadas como princípios igualmente distintos para a administração pública, a moralidade e a legalidade caminham juntas em direção ao objetivo maior da boa governança dos assuntos públicos. A ação popular coloca à disposição dos cidadãos, por meio de dispositivos institucionais, a possibilidade de anular qualquer ato lesivo à moralidade administrativa. A Constituição prevê, no inciso LXXIII do artigo 5º, uma ordem constitucional como mecanismo de democracia direta (soberania popular) para a jurisdição dos atos da administração pública.

O artigo 1º da Lei 4.717/65 estabelece que:

[...] todo cidadão é parte legítima para pleitear reparação de danos causados à coletividade, à entidade da qual participam o Estado, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, salvo comprovada má-fé, ficando o autor isento das custas processuais e do ônus da sucumbência³⁴⁸.

O artigo 1º também dispõe que:

³⁴⁷ RONZANI, Ana Flávia. **O Estado Democrático de Direito e a tutela do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 76.

³⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

[...] qualquer cidadão pode ser parte legítima para requerer a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, das autarquias, das sociedades de economia mista, das sociedades mútuas de seguros em que o segurado represente instituições públicas, das sociedades de constituição de empresas públicas ou das empresas de serviços públicos, onde o erário tiver contribuído ou estiver contribuindo com mais de cinquenta por cento de seus ativos ou receitas anuais³⁴⁹.

Embora este instituto tenha sido regulado por lei infraconstitucional antes da norma constitucional, a Lei Federal n. 4.717/65 delimita a intenção do legislador constitutivo, deixando uma recepção absolutamente explícita, considerando a importância histórica e republicana que a ação constitucional representa, fornecendo um instrumento material de direito político e social³⁵⁰.

Somente poderá ser autor de ação popular o cidadão, brasileiro nato ou naturalizado, em pleno gozo de seus direitos políticos (art. 1º, §3º da Lei nº 4.717/65). Estão excluídos do quadro ativo estrangeiros, apátridas, pessoas jurídicas (Súmula 365 do STF), e até mesmo brasileiros que tenham seus direitos políticos suspensos ou perdidos (art. 15 da CRFB/88)³⁵¹. Nesse sentido, a Constituição utiliza o termo "cidadão" em seu verdadeiro sentido político, significando alguém que goza de seus direitos políticos. A ação popular deverá ser acompanhada do título de eleitor do autor, evidenciando que a cidadania e a nacionalidade não devem ser confundidas. A cidadania é o vínculo que une um indivíduo a um Estado, seja por nascimento ou naturalização, e um cidadão é um nacional que goza de seus direitos políticos (direito de votar, ser votado, ocupar cargos públicos, etc.).

Portanto, a Constituição assegura o direito de petição e o acesso à justiça (art. 5º, XXXIV, "a" e XXXV), mas não garante àqueles que não possuem capacidade para litigar, ou seja, o exercício do direito de demandar sem a presença de advogado, o que é considerado necessário, conforme o art. 1º da Lei nº 8.906/94. Existem exceções, como nas ações nos juizados especiais (art. 9º da Lei 9.099/95) e

³⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

³⁵⁰ RONZANI, Ana Flávia. **O Estado Democrático de Direito e a tutela do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

³⁵¹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direito constitucional**. 4. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

nas causas trabalhistas (art. 791 da CLT), mas a ação popular não se enquadra nessas situações privilegiadas.

Ao conceder a cada cidadão a oportunidade de anular atos administrativos no interesse da coletividade, a Constituição estabelece um caso de legitimidade extraordinária. O autor dessa ação age em nome próprio, mas busca a proteção de um direito coletivo, em defesa do bem comum. A ação popular, como um recurso jurídico, assegura o direito fundamental à participação na vida pública e à fiscalização dos atos da administração pública. Essa ação se manifesta como uma garantia coletiva, na medida em que o autor invoca a proteção jurisdicional em defesa de interesses coletivos e não pessoais³⁵².

A segunda premissa da ação popular é a ilegalidade ou imoralidade do ato. O ato deve ser contrário à lei, violando as normas que regulam sua prática ou se desviando dos princípios gerais que regem a administração pública, conforme o art. 37, caput, da CRFB/88. A terceira condição refere-se à nocividade do ato ao bem público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, preenchendo o que a doutrina chama de binômio legalidade/nocividade. O artigo 225 da Constituição Federal garante o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida. Esse princípio exige que o Estado e a sociedade adotem medidas preventivas para proteger o meio ambiente e as gerações futuras.

A perspectiva normativa constitucional impõe uma nova postura ao Estado e à coletividade em relação à sustentabilidade e às questões ambientais, com a obrigação de adotar medidas de proteção ambiental, seja para impedir a ocorrência de danos, seja para minimizar os efeitos de danos já realizados. Essa postura preventiva reflete o princípio da precaução, que exige que riscos ambientais sejam tratados de forma responsável, evitando-se danos irreversíveis à população.

Como se pode observar, as políticas públicas desempenham um papel crucial na efetivação dos direitos fundamentais, não sendo uma atribuição exclusiva dos entes estatais. Na realidade, elas devem contar com a máxima participação dos cidadãos no processo de proteção dos direitos sociais fundamentais, assim como na

³⁵² SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

preservação do meio ambiente. Além disso, em situações de omissão ou limitação do dever de proteção à saúde e ao meio ambiente, por meio de políticas públicas a serem implementadas pelos entes estatais, é legítima a intervenção do Poder Judiciário nas funções atribuídas ao legislador ou à Administração. Tal intervenção visa corrigir a ineficiência ou falha do Estado, assegurando a efetiva proteção à saúde e ao meio ambiente.

Segundo Alexy, os direitos sociais fundamentais "são considerados direitos de benefício por excelência, com um conjunto de visões que se relacionam em parte com benefícios factuais e em parte com benefícios normativos"³⁵³. O direito ao meio ambiente é frequentemente classificado como um direito social fundamental, ou, pelo menos, como algo próximo disso. Alexy explica que não importa se o direito ao meio ambiente é introduzido como um novo direito fundamental no catálogo de direitos, ou se é atribuído a interesses interpessoais³⁵⁴. A interpretação da disposição existente sobre direitos fundamentais apresenta uma estrutura muito diferente daquela aplicada a um direito como o direito à assistência social, que, essencialmente, é reduzido a um simples direito a um benefício fático.

O direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais ao que foi denominado anteriormente de "direito fundamental completo". Portanto, quem propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou deseja atribuí-lo a uma disposição existente sobre direitos fundamentais por meio da interpretação, pode incorporar a esse pacote o direito do Estado de se abster de certas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), o direito de proteger o titular do direito fundamental contra as intervenções de terceiros (direito à proteção do direito ambiental) e o direito do titular à proteção ambiental durante o processo em que o Estado tome medidas concretas benéficas ao meio ambiente (direito à segurança fática)³⁵⁵.

Para compreender plenamente essa diversidade e compará-la sistematicamente com os direitos de defesa, Alexy recomenda adotar um conceito amplo de "direito a benefícios". Nesse sentido, os direitos aos benefícios (em sentido

³⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 442-443.

³⁵⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 443.

³⁵⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 443.

lato) podem ser divididos em três grupos: (1) direitos à proteção; (2) direitos de organização e procedimento; e (3) o direito a benefícios em sentido estrito. "Como tal, devem ser distinguidos, por um lado, dos direitos subjetivos que não têm nível constitucional e, por outro lado, dos direitos de nível constitucional que não conferem direitos subjetivos", que podem ser chamados de "objetivos". "O debate sobre os direitos aos benefícios, especialmente os direitos sociais, destaca essas diferenças, que muitas vezes são esquecidas"³⁵⁶.

Alexy argumenta que, embora existam diferenças entre os grupos, isso não significa que não haja conexões entre eles. Essas conexões consistem, em primeiro lugar, no fato de que, dado o conteúdo moral geralmente presente nas normas sobre direitos fundamentais, não está completamente excluída a possibilidade de anexar direitos morais, por meio da interpretação, às disposições sobre direitos fundamentais ainda não reconhecidas constitucionalmente. Além disso, toda norma objetiva que seja útil para um sujeito de direito é, em princípio, uma candidata à subjetivação³⁵⁷.

O Ministro do STF, Gilmar Mendes, pondera sobre como um Estado, que é constitucionalmente obrigado a prover tais direitos, poderia legalizar tais pedidos, ou seja, se e em que medida essas ações podem ser juridicamente vinculativas. Embora os direitos sociais, assim como os direitos e liberdades individuais, envolvam tanto o direito a benefícios em sentido estrito (positivo) quanto o direito à defesa (negativo), e ambas as dimensões exijam a utilização de recursos públicos para garanti-los, a dimensão beneficente (positiva) dos direitos sociais é o principal argumento contra sua judicialização³⁵⁸.

Por sua vez, Alexy argumenta que os direitos de ação afirmativa enfrentam problemas que os direitos de ação negativa não possuem, ou pelo menos não na mesma extensão. Os direitos de ação negativa impõem restrições ao Estado na obtenção de seus objetivos. Alexy afirma que os direitos relativos às ações positivas do Estado impõem, em certa medida, a este a obrigação de alcançar

³⁵⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 444-445.

³⁵⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 445.

³⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

determinados objetivos. "Todo direito à ação positiva, portanto, coloca o problema de saber se e em que medida a consecução dos objetivos do Estado pode e deve estar vinculada aos direitos constitucionais subjetivos dos cidadãos." A Constituição, que submete os direitos garantidos à fiscalização judicial de constitucionalidade, vê esse problema como um desafio de distribuição de poderes entre o tribunal constitucional e o legislador. O fato de esse problema se estender a todos os direitos à ação positiva do Estado é uma razão decisiva para agrupá-los todos sob o título de "direitos a benefícios"³⁵⁹.

Com base em Alexy, pode-se concluir que, sendo os direitos a benefícios uma obrigação de proteção, sua dimensão é positiva. Portanto, a justificação do direito a essas ações positivas pode ser considerada, sob o argumento de que, para satisfazer a obrigação de proteger, qualquer ação adotada positivamente concretiza o direito fundamental em questão. Como Alexy aponta: "Somente se houver apenas um ato adequado de proteção ou melhoria é que se pode dizer que ele é necessário para o exercício do direito ao benefício"³⁶⁰. Nesse caso, a estrutura do direito de execução é a mesma do direito de defesa.

Parte da doutrina contrária à judicialização da dimensão temporal dos direitos sociais argumenta que a dependência de recursos econômicos para a implementação dos direitos sociais assume a forma de normas programáticas, e, portanto, depende da formulação de políticas públicas para se tornar aplicável³⁶¹. Segundo Mendes, argumenta-se também que a intervenção judicial, dada a incapacidade do Estado de construir satisfatoriamente essas políticas, violaria o princípio da separação de poderes e o princípio da reserva do que é financeiramente viável³⁶².

Em relação aos direitos sociais, é necessário considerar que as prestações pagas pelo Estado variam de acordo com as necessidades específicas de cada cidadão. Enquanto o Estado deve garantir um valor determinado para cobrir um aparato capaz de assegurar a liberdade dos cidadãos, no caso de um direito social

³⁵⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 444.

³⁶⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 462-463.

³⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

³⁶² MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

como a saúde, ele deve dispor de valores diferenciados dependendo das necessidades individuais de cada cidadão. Gastar mais recursos em alguns do que em outros envolve, portanto, a adoção de critérios distributivos para esses recursos.

Mendes ressalta que, diante da insuficiência de recursos financeiros para atender a todas as necessidades sociais, a formulação de políticas sociais e econômicas voltadas à sua implementação implicaria, inevitavelmente, escolhas alocativas³⁶³. Tais escolhas seriam pautadas pelos critérios da justiça distributiva, configurando-se como opções políticas que pressupõem "escolhas trágicas", fundamentadas nos princípios da macro justiça. Nesse sentido, argumenta-se que o Judiciário, ao ser chamado a administrar a justiça em um caso específico (micro justiça), muitas vezes não teria condições de analisar as consequências globais da destinação de recursos públicos em favor de uma parte, em detrimento do todo³⁶⁴.

Tradicionalmente, a doutrina e a jurisprudência nacionais sempre negaram a possibilidade de exercício de qualquer tipo de controle judicial que compromettesse a "separação de poderes" e a discricionariedade dos atos administrativos, permitindo apenas o controle judicial dos atos conexos, os quais, caso sejam contrários às normas legais, deveriam ser anulados³⁶⁵. No entanto, os defensores do papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais, especialmente no que tange aos direitos à saúde ou à educação, sustentam que tais direitos são fundamentais para a concretização da dignidade humana. Assim, ao menos o "mínimo existencial" de cada direito, que se configura como uma exigência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana, não poderia ser ignorado, sendo, portanto, passível de apreciação judicial³⁶⁶.

Nesse contexto, Mendes destaca o problema da "judicialização do direito à saúde", um fenômeno que "adquiriu tamanha importância teórica e prática que envolve não apenas os juristas, mas também os gestores públicos, os trabalhadores da saúde e toda a sociedade civil"³⁶⁷. Quando há políticas públicas que visam

³⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

³⁶⁴ AMARAL, Gustavo. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³⁶⁵ SOUZA, Carlos Frederico. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 580.

³⁶⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

³⁶⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 466.

concretizar o direito constitucional à saúde, especialmente diante de solicitações que exigem o fornecimento de medicamentos, cabe ao Judiciário verificar os motivos que levaram o Poder Público a negar tal provisão. É importante ressaltar que, embora o Poder Judiciário não tenha a competência para formular políticas sociais e econômicas no campo da saúde, ele tem o dever de verificar se as políticas adotadas pelas autoridades competentes atendem aos requisitos constitucionais de acesso universal e igualitário³⁶⁸.

Esse avanço doutrinário e jurídico ganha ainda mais relevância com as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos que discutem a legitimidade constitucional do controle e da execução de políticas públicas. Mendes faz referência à possibilidade de intervenção do Judiciário, especialmente na ADPF–MC 45/DF, quando a alegação de desrespeito à Constituição e à implementação das políticas públicas afeta direitos fundamentais³⁶⁹. Na análise desse caso, o Ministro da Justiça Celso de Mello destacou que o Poder Judiciário poderia, em caráter excepcional, formular e implementar políticas públicas, se as autoridades estatais competentes, ao desrespeitar suas obrigações, comprometerem a efetividade e a integridade de direitos individuais e coletivos garantidos pela Constituição. Para ele, a formulação e implementação de políticas públicas dependem da escolha política dos responsáveis eleitos, mas essa liberdade não é absoluta. Se os poderes estatais agirem de maneira irracional ou com a intenção de neutralizar os direitos sociais, econômicos e culturais, afetando as condições mínimas necessárias à sobrevivência, justificar-se-ia a intervenção judicial para garantir o acesso aos bens e direitos que o Estado negligencia ou nega de forma injustificada³⁷⁰.

Mendes afirma ainda que o administrador público não age com total discricionariedade na implementação dos serviços de saúde, pois já existem políticas públicas governamentais que o obrigam a seguir diretrizes específicas³⁷¹. Logo, ao analisar a satisfação do direito à saúde em um caso concreto, o Poder Judiciário, em

³⁶⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

³⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

³⁷⁰ SOUZA, Marcelo José de; COURA, Alessandra N. **O direito à saúde e o mínimo existencial**. 2008.

³⁷¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

muitos casos, exerce apenas o controle judicial sobre atos e omissões administrativos, garantindo que as políticas públicas estejam em conformidade com a Constituição.

Esse movimento de crescente judicialização da política tem gerado tensão entre os Poderes, especialmente entre aqueles que criam e executam as políticas públicas no Estado. Tal tensão decorre de dois argumentos complexos apresentados na doutrina. Bonavides aponta que existem argumentos de natureza formal-jurídica e substancial-política, que se refletem no pluralismo de poderes constitucionais; o primeiro de caráter teórico, e o segundo de caráter pragmático³⁷². O argumento formal sustenta que os direitos sociais básicos não são suficientemente justificados ou são justificados apenas de maneira superficial. Ou seja, o objeto de muitos direitos sociais básicos é extremamente indefinido³⁷³. Nesse sentido, surge a questão: quais serviços de saúde as autoridades públicas devem fornecer aos cidadãos, conforme a Constituição, e quais o Judiciário pode solicitar? E quais custos estariam incluídos no conceito de “mínimo existencial”?

Alexy coloca que a dificuldade de determinar o “mínimo existencial” e o conteúdo exato dos direitos sociais básicos surge da indefinição semântica e estrutural dos direitos sociais fundamentais, que muitas vezes são formulados de maneira abstrata. Se a lei não fornece critérios claros para a implementação desses direitos, a decisão sobre o conteúdo dos direitos sociais básicos acaba sendo tarefa da política, e não do Judiciário³⁷⁴. Alexy defende que a decisão sobre o conteúdo desses direitos sociais seria competência do legislador, não do tribunal, uma vez que os princípios da separação de poderes e da democracia conferem maior peso à competência legislativa. Para ele, no âmbito dos direitos fundamentais, o Judiciário só poderia decidir após o legislador ter tomado suas decisões políticas³⁷⁵.

É importante salientar que a aplicação abstrata dos princípios constitucionais não pode ser compreendida a partir de uma lógica hierárquica ou absolutista, mas sim mediante um processo de ponderação atento às particularidades

³⁷² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 316.

³⁷³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 507.

³⁷⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 507-508.

³⁷⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 508.

do caso concreto. Quando dois princípios de mesma estatura normativa entram em tensão, não se busca a exclusão de um deles, tampouco a formulação de cláusulas de exceção que comprometam sua integridade normativa. Ao contrário, impõe-se a análise das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, de modo a identificar qual princípio deve, naquela situação específica, prevalecer em relação ao outro. Tal solução não se apresenta como uma precedência abstrata ou definitiva, mas sim como uma precedência condicionada, que varia conforme as condições do caso examinado. Isso reflete a natureza dos princípios como mandamentos de otimização, cuja aplicação demanda avaliação criteriosa de seu peso diante do contexto. Com isso, afasta-se a ideia de uma supremacia pré-determinada entre normas principiológicas, reforçando a compreensão de que sua eficácia depende do equilíbrio entre os interesses constitucionalmente protegidos. A ponderação, nesse cenário, constitui instrumento indispensável para assegurar a máxima realização dos direitos fundamentais, sem que se comprometa a unidade e a coerência do ordenamento jurídico³⁷⁶.

Hesse argumenta que a incerteza das normas que definem as tarefas do Estado depende da sua assunção pelo legislador e é concretizada com a criação de normas jurídicas vinculativas, ajustadas às circunstâncias do momento³⁷⁷. O Estado muitas vezes promete mais do que pode cumprir, deixando frustrações em relação às expectativas criadas. Hesse destaca que a efetividade das normas constitucionais depende não apenas de sua previsão formal, mas também de uma atuação concreta dos órgãos estatais, especialmente do legislador, que deve dar-lhes conteúdo prático³⁷⁸. Por isso, a ausência dessa concretização pode gerar descrédito em relação à força normativa da Constituição.

Alexy conclui que, se o argumento formal for válido, a aceitação dos direitos sociais básicos apresenta um dilema, envolvendo a transferência inconstitucional de poder ou a violação de cláusulas imperativas da Constituição. O

³⁷⁶ AMORIM, Letícia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: Esboço e críticas. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42, n. 165, jan./mar. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p123.pdf. Acesso em: 08 set. 2025.

³⁷⁷ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

³⁷⁸ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

argumento contra os direitos sociais básicos é que eles seriam incompatíveis, ou pelo menos em conflito, com normas constitucionais substantivas. No entanto, a atuação do Judiciário em favor dos direitos sociais, como os direitos à saúde e à educação, é considerada legítima, desde que dentro dos limites estabelecidos pela Constituição de 1988³⁷⁹.

Alexy menciona que, em casos de colisão entre os direitos sociais fundamentais de alguns e as liberdades de outros, o Judiciário deve avaliar cuidadosamente as implicações de cada decisão. Além disso, podem ocorrer colisões entre direitos sociais fundamentais e interesses coletivos, como entre o direito ao trabalho e o direito ao meio ambiente, ou entre os direitos sociais e a defesa nacional, que também consomem recursos significativos do orçamento público³⁸⁰.

Para Alexy, é necessário adotar um modelo que equilibre tanto os argumentos a favor quanto contra os direitos sociais básicos, ponderando os princípios que sustentam cada posição. Essa solução é uma expressão da ideia orientadora de que os direitos fundamentais devem ser garantidos, não sendo deixados a uma simples maioria parlamentar. De acordo com essa fórmula, a questão sobre quais direitos sociais básicos um indivíduo possui deve ser decidida por meio de uma ponderação de princípios. Isso envolve o princípio da liberdade, a competência do legislador democraticamente legitimado, a separação de poderes e os direitos sociais fundamentais em si³⁸¹. Nesse contexto, o STF, ao decidir sobre a colisão entre o livre exercício da atividade econômica e a proteção ambiental, também tem de considerar a inconstitucionalidade de dispositivos legais que permitam modificações indevidas em áreas de preservação ambiental.

A seguinte decisão sobre medidas cautelares foi emitida em:

O MEIO AMBIENTE – O DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) – PREROGATIVAMENTE QUALIFICADO POR SEU CARÁTER DE META-INDIVÍDUO. POSTULADO DE SOLIDARIEDADE DE ATES – NECESSIDADE DE EVITAR QUE A VIOLAÇÃO DESTE DIREITO CAUSE CONFLITO

³⁷⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 509.

³⁸⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 510.

³⁸¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 511-512.

INTERGERACIONAL NO COLETIVO – ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CRC, ART. 225, DISPOSIÇÃO III DO DISPOSITIVO) I – 1. MEDIDAS LEGAIS PARA ELES – MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE DIREITO – SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA PERMANENTE – POSSIBILIDADE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUE SEJA CUMPRIDA COM LKS E/OU ATIVIDADES EM ÁREAS TERRITORIAIS PROTEGIDAS, SOB A CONDIÇÃO DE QUE SEJA RESPEITADA A INTEGRIDADE DOS BENS QUE JUSTIFICAM O REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL NESTAS CONDIÇÕES – RELAÇÕES ENTRE A ECONOMIA (UPO, 3, II, ART. 170, VI) E A ECOLOGIA (UV, ART. 225) – CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRITÉRIOS PARA SUPERAR ESTES ESTADOS DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES – DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS (RTJ 164/158, 160-161) – A QUESTÃO DA PRIORIDADE DO DIREITO À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: LIMITAÇÃO ATIVIDADE ECONÔMICA EXPRESSAMENTE CONSTITUCIONAL (Código Penal, Art. 170, VI) – A DECISÃO NÃO É PROMULGADA – CONSEQUENTEMENTE O PEDIDO DE CUIDADOSA É INDEFERIDO³⁸².

A preservação da integridade ambiental é entendida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como um direito fundamental de todas as pessoas, assegurando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O STF destaca a importância de conciliar os direitos humanos fundamentais com o desenvolvimento sustentável, buscando um equilíbrio entre as necessidades econômicas e ecológicas. O princípio do desenvolvimento sustentável, com sua natureza constitucional, também sustenta as obrigações internacionais do Brasil.

Contudo, o STF adverte que a aplicação desse princípio deve considerar eventuais conflitos com outros direitos constitucionais, sendo necessária a preservação do conteúdo essencial do direito fundamental à proteção ambiental. No julgamento, o relator Min. Celso de Melo enfatizou que, quando ocorre tal conflito, deve prevalecer a proteção ambiental, que é uma garantia constitucional, obrigando que a atividade econômica respeite princípios fundamentais, como o da defesa do meio ambiente (CRFB/88, art. 170, VI).

³⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540/MC**. Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em: 01 set. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 21 jun. 2025.

O STF também sublinhou que os instrumentos legais de natureza jurídico-constitucional visam assegurar a efetiva proteção do meio ambiente, de modo a evitar alterações em suas propriedades e atributos essenciais, as quais poderiam prejudicar a saúde, segurança, cultura, trabalho e o bem-estar da população. Além disso, a padronização das infraestruturas propostas deve assegurar o controle do Estado sobre as atividades na área de preservação permanente, prevenindo impactos ecológicos e danos irreparáveis ao patrimônio ecológico.

A Ação Popular, desde sua introdução na legislação brasileira, tem sido considerada um mecanismo importante para o controle judicial da atuação administrativa, especialmente no que se refere à implementação de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988, ao fortalecer os direitos fundamentais e garantir a participação popular no processo de fiscalização dos atos administrativos, possibilitou que a Ação Popular fosse utilizada como um instrumento eficaz na proteção do interesse público, especialmente quando este é afetado por políticas públicas implementadas pelo Estado.

Em primeiro lugar, é necessário compreender que a Ação Popular é um mecanismo jurídico previsto na Lei nº 4.717, de 1965, que concede ao cidadão a possibilidade de impugnar atos administrativos ou legislativos que considerem lesivos ao patrimônio público. Embora a Lei de Ação Popular tenha sido promulgada antes da Constituição de 1988, o texto constitucional trouxe uma nova configuração para este instituto, especialmente ao introduzir no ordenamento jurídico a ideia de controle social da administração pública, considerando a efetiva participação do cidadão na fiscalização dos atos do Estado. Nesse contexto, a Ação Popular se tornou uma ferramenta de controle judicial da implementação das políticas públicas, possibilitando a revisão judicial de atos administrativos que envolvem a execução de programas, ações e projetos públicos.

A implementação de políticas públicas, por sua natureza, envolve decisões administrativas e a gestão de recursos públicos, e, muitas vezes, esses atos podem gerar impactos negativos para a sociedade, como o desvio de recursos, a ineficácia de programas e a discriminação na distribuição de serviços públicos. Nesse sentido, a Ação Popular se configura como um instrumento de controle judicial que permite aos cidadãos contestar, judicialmente, políticas públicas que causem

prejuízos ao patrimônio público, seja de forma direta ou indireta. Essa função de controle das políticas públicas pode ser vista como uma das maiores virtudes da Ação Popular, pois ela garante que o Estado atue de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, afirma que "qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural"³⁸³. Esse dispositivo fortalece o conceito de cidadania ativa, permitindo que qualquer pessoa que se sinta prejudicada por um ato administrativo relacionado a políticas públicas tenha a possibilidade de levar sua reclamação ao Judiciário. De acordo com o artigo mencionado, o direito à Ação Popular não está restrito a grupos organizados ou a entidades públicas, mas pode ser exercido por qualquer cidadão, o que amplia a abrangência e o poder de fiscalização popular sobre a administração pública. A partir dessa perspectiva, a Ação Popular se apresenta como um vetor da democracia participativa, no qual os cidadãos podem questionar a implementação de políticas públicas que estejam em desacordo com os princípios constitucionais.

A aplicação da Ação Popular para o controle judicial das políticas públicas implica em uma análise de seu caráter preventivo. O caráter preventivo da Ação Popular é relevante, pois permite que atos administrativos sejam questionados ainda antes de sua execução total, evitando que danos irreparáveis sejam causados ao patrimônio público ou ao interesse coletivo. A Ação Popular tem, portanto, um papel relevante no campo da governança pública, pois atua como um mecanismo que não só corrige os erros cometidos no momento da implementação de políticas públicas, mas também antecipa problemas que poderiam surgir ao longo da execução de tais políticas.

Ademais, a Ação Popular no controle das políticas públicas não se limita à impugnação de atos administrativos prejudiciais ao patrimônio público. Ela também atua como um instrumento de promoção da moralidade administrativa, conforme

³⁸³ BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

expresso no artigo 37 da Constituição Federal, que exige que a administração pública observe os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência em seus atos. Ao possibilitar que qualquer cidadão questione a legalidade e a moralidade de um ato administrativo relacionado à implementação de políticas públicas, a Ação Popular contribui para o aprimoramento da gestão pública e para a adoção de práticas administrativas mais transparentes e responsáveis. Dessa forma, a Ação Popular se transforma em um mecanismo essencial de controle sobre as decisões administrativas, atuando na defesa dos princípios constitucionais e da boa gestão pública.

Em termos de eficácia, a Ação Popular tem se mostrado um importante meio de proteger os direitos coletivos e difusos, quando esses são afetados pela implementação de políticas públicas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido a validade da Ação Popular para questionar a implementação de políticas públicas que envolvem a destinação de recursos públicos, o cumprimento de contratos administrativos e a realização de projetos de grande envergadura. Em decisões importantes, o STF tem se posicionado no sentido de que a Ação Popular pode ser utilizada, sim, para anular atos administrativos que envolvem a aplicação de recursos públicos em políticas públicas que se revelem lesivas ao patrimônio público ou que violem princípios constitucionais, como o princípio da eficiência na administração pública³⁸⁴.

A utilização da Ação Popular no controle judicial das políticas públicas também está intimamente ligada à construção de uma cultura jurídica de maior responsabilização do poder público. O Estado, ao ser submetido ao controle popular, precisa justificar a implementação de políticas públicas, o que contribui para um ambiente de maior transparência e *accountability* na administração pública. A transparência nas ações do governo é fundamental para a legitimação das políticas públicas perante a sociedade. Quando a Ação Popular é utilizada para questionar a implementação de políticas públicas que não atendem ao interesse público ou que são conduzidas de forma ineficaz, ela não só contribui para a correção de distorções,

³⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540/MC**. Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em: 01 set. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 21 jun. 2025.

mas também cria um ambiente de maior responsabilidade governamental, em que o Estado é constantemente monitorado pela sociedade civil.

Outro ponto a ser destacado é a importância da Ação Popular no contexto da implementação de políticas públicas voltadas para áreas sensíveis, como saúde, educação e meio ambiente. Nestes campos, a Ação Popular desempenha um papel de extrema relevância, uma vez que envolve questões de interesse coletivo e de grande impacto na vida das pessoas. Quando um programa de saúde pública, por exemplo, é implementado de forma inadequada, com falhas na distribuição de recursos ou no atendimento à população, a Ação Popular permite que os cidadãos questionem judicialmente a legalidade e a eficácia dessa política. O mesmo se aplica a políticas públicas voltadas à educação e ao meio ambiente, áreas que exigem uma gestão pública eficiente e que envolvem recursos significativos, além de um comprometimento com o bem-estar coletivo.

A Ação Popular também contribui para o fortalecimento da democracia participativa ao permitir que a sociedade civil atue diretamente no controle da implementação de políticas públicas. Ao permitir que qualquer cidadão questione judicialmente atos administrativos que afetem a coletividade, a Ação Popular reflete a noção de que a democracia não se limita ao direito de votar, mas também envolve a capacidade de influenciar as decisões do Estado e de exigir a correção de falhas na gestão pública. Assim, a Ação Popular promove a participação direta dos cidadãos na governança do Estado, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de maneira justa, eficiente e conforme os princípios constitucionais.

Em síntese, a Ação Popular, ao ser utilizada como instrumento de controle judicial da implementação de políticas públicas, desempenha um papel crucial no sistema jurídico brasileiro. Ela possibilita que os cidadãos intervenham ativamente na gestão pública, promovendo a proteção dos direitos coletivos e difusos e a efetividade dos princípios constitucionais que orientam a administração pública. A Ação Popular contribui para a transparência, a moralidade e a eficiência da gestão pública, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de forma legítima e em consonância com os interesses da sociedade. Ao fortalecer a participação popular no controle das ações do poder público, a Ação Popular se afirma como uma

ferramenta essencial para a construção de uma democracia mais sólida e participativa no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação popular desponta como instrumento jurídico de suma importância no controle judicial de políticas públicas de proteção ambiental, especialmente em contextos urbanos como o do município de Balneário Camboriú, em Santa Catarina. Este mecanismo permite que todo cidadão atue em defesa do meio ambiente, buscando anular atos lesivos ao patrimônio ecológico e garantindo a efetividade dos direitos coletivos previstos na Constituição da República Federal da Iugoslávia.

Em Balneário Camboriú, o uso da ação popular tem se mostrado uma ferramenta eficaz na proteção dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento urbano sustentável. A cidade, conhecida por seu rápido crescimento e intensa atividade turística, enfrenta desafios significativos relacionados à conservação ambiental. Nesse cenário, a participação ativa da sociedade civil, por meio da ação popular, foi fundamental para garantir que as políticas públicas locais estivessem alinhadas aos princípios da sustentabilidade e do respeito ao meio ambiente.

Um exemplo emblemático da aplicação da ação popular em Balneário Camboriú ocorreu em 2024, quando cidadãos entraram com uma ação judicial buscando impedir a venda de um terreno na Praia de Taquarinhas, última praia abandonada do município. O leilão, realizado pela Caixa Econômica Federal, previa a venda de uma área de quase 600 mil metros quadrados, o que poderia acarretar impactos ambientais significativos e a perda de um importante patrimônio natural. A mobilização popular, por meio de ações judiciais, buscou proteger esse ecossistema único, enfatizando o papel ativo da comunidade na defesa do meio ambiente. Embora a iniciativa tenha obtido decisões liminares que retardaram o processo de alienação, não se mostrou plenamente eficaz para impedir o leilão, revelando as limitações práticas da ação popular diante de interesses econômicos e institucionais de grande envergadura.

Outra situação emblemática ocorreu com a Estrada da Rainha, em que uma ação popular buscou a reconstrução da via, sustentando sua relevância para a mobilidade urbana e para o desenvolvimento turístico do município. Nesse caso, a

atuação judicial revelou-se mais eficaz, pois a decisão determinou medidas concretas de recuperação da estrada, ainda que sua implementação tenha enfrentado dificuldades orçamentárias e administrativas, demonstrando que a ação popular pode, em determinadas circunstâncias, produzir resultados efetivos e palpáveis na gestão pública.

Além das ações populares, outros instrumentos legais foram utilizados para garantir o cumprimento da política pública de proteção ambiental em Balneário Camboriú. Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), por exemplo, são acordos firmados entre o Ministério Público e os responsáveis por danos ambientais, com o objetivo de reparar os prejuízos sofridos e adotar medidas preventivas. Essas condições têm se mostrado eficazes na resolução extrajudicial de conflitos ambientais, promovendo responsabilidade e conscientização entre os atores envolvidos.

A atuação do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) também merece destaque nesse contexto. O MPSC tem desempenhado um papel ativo no monitoramento e promoção de políticas públicas ambientais no município, utilizando diversos instrumentos legais para garantir a proteção dos recursos naturais e o cumprimento da legislação ambiental. A cooperação entre o MPSC, a sociedade civil e as autoridades municipais foi fundamental para implementar ações efetivas em prol do meio ambiente.

A legislação municipal de Balneário Camboriú também reflete o compromisso com a sustentabilidade e a proteção ambiental. A Lei nº 4.868 de 2024 dispõe sobre normas e padrões para a proteção e manutenção da arborização urbana, estabelecendo diretrizes para o manejo adequado dos espaços verdes e incentivando práticas que promovam a qualidade ambiental nos espaços urbanos. Esta lei ressalta a preocupação do município em conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação dos recursos naturais, reconhecendo a importância dos espaços verdes para a qualidade de vida da população.

Entretanto, apesar dos avanços legislativos e das iniciativas promovidas pelo poder público e pela sociedade civil, Balneário Camboriú ainda enfrenta desafios significativos quanto à efetividade das políticas públicas de proteção ambiental. A pressão imobiliária, o turismo de massa e a expansão urbana descontrolada são

fatores que ameaçam constantemente os ecossistemas locais e exigem vigilância constante dos cidadãos e das autoridades competentes.

Nesse sentido, a ação popular se destaca como um mecanismo democrático que empodera os cidadãos, permitindo-lhes atuar diretamente na defesa do meio ambiente e no controle das ações governamentais. Ao permitir que cada indivíduo conteste judicialmente atos administrativos que considere prejudiciais ao patrimônio ecológico, a ação popular fortalece o controle social e contribui para a transparência e a responsabilização na governança pública.

A eficácia da ação popular, no entanto, depende de vários fatores, incluindo o acesso à informação, a conscientização ambiental da população e a rapidez do sistema de justiça. É necessário que os cidadãos estejam bem informados sobre seus direitos e os mecanismos disponíveis para a proteção ambiental, bem como que o judiciário atue com rapidez e eficiência na avaliação das solicitações formuladas.

A educação ambiental surge, portanto, como um elemento fundamental para fortalecer a participação cidadã e promover uma cultura de sustentabilidade. Programas educacionais, campanhas de conscientização e a inclusão de questões ambientais nos currículos escolares são estratégias que podem promover uma melhor compreensão da importância da conservação ambiental e dos instrumentos legais disponíveis para sua defesa.

Além disso, a cooperação entre diferentes atores sociais é fundamental para a construção de políticas públicas eficazes de proteção ambiental. A integração entre agências governamentais, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e a comunidade em geral permite o desenvolvimento de estratégias mais abrangentes e eficazes que levem em consideração as especificidades locais e promovam soluções sustentáveis para os desafios ambientais.

Em Balneário Camboriú, iniciativas que promovem a participação da comunidade na gestão ambiental têm apresentado resultados positivos. Projetos de recuperação de áreas degradadas, programas de incentivo à reciclagem e ações de conservação de recursos hídricos são exemplos de como a mobilização social pode

contribuir para melhorar a qualidade ambiental e promover práticas sustentáveis em um município.

Quanto ao judiciário, é essencial que ele esteja preparado para lidar adequadamente com reivindicações ambientais, reconhecendo a complexidade das questões envolvidas e aplicando consistentemente os princípios do direito ambiental. A capacitação de juízes e servidores públicos, bem como a criação de varas especializadas em questões ambientais, são medidas que podem melhorar a resposta do Judiciário às ações populares e outros instrumentos de controle das políticas públicas ambientais.

A jurisprudência também desempenha um papel significativo na consolidação do entendimento da aplicação da ação popular no contexto ambiental. Decisões judiciais que reconhecem a legitimidade das demandas dos cidadãos e garantem a efetiva proteção ambiental servem como um precedente importante, orientando ações futuras e fortalecendo a confiança da sociedade no sistema de justiça.

Ao longo dos anos, a crescente conscientização ambiental tem incentivado o uso de ações populares para questionar projetos que oferecem riscos ambientais e exigir maior transparência na implementação de políticas públicas ambientais. Em um município com intensa atividade turística e forte pressão imobiliária, a preservação ambiental é um desafio constante, e o papel da sociedade civil se torna essencial para garantir que o desenvolvimento aconteça de forma sustentável.

Os avanços legislativos e institucionais em matéria de proteção ambiental mostram que há um reconhecimento crescente da importância de medidas preventivas e corretivas para minimizar os impactos ambientais. Entretanto, a eficácia dessas normas depende muitas vezes da iniciativa da população em exigir sua aplicação e denunciar eventuais omissões ou irregularidades cometidas pelos gestores públicos. A ação popular, nesse sentido, atua como catalisadora da efetiva implementação dos direitos ambientais, garantindo o respeito à legislação vigente e priorizando os interesses coletivos.

É essencial ressaltar que a ação cidadã por meio da ação popular não se limita a questionar medidas governamentais. Este instrumento também tem caráter educativo e mobilizador, estimulando a participação ativa da população nas discussões sobre gestão ambiental. Quando um grupo de cidadãos se organiza para realizar uma ação popular, a consciência coletiva sobre a importância de conservar os recursos naturais e adotar práticas sustentáveis é fortalecida.

Além disso, a ação popular pode estimular um maior comprometimento do setor público com a agenda ambiental, pois a pressão exercida pela sociedade tende a resultar em mudanças institucionais e na adoção de políticas mais eficazes. Quando as autoridades entendem que suas decisões são constantemente monitoradas e revisadas pela população, há uma tendência a um maior rigor na elaboração e implementação de políticas ambientais, reduzindo o risco de decisões arbitrárias ou descuidadas.

Entretanto, apesar de sua importância, a ação popular ainda enfrenta desafios que limitam sua eficácia em alguns casos. A morosidade do sistema de justiça pode comprometer a celeridade da tomada de decisões, provocando o adiamento de medidas urgentes de proteção ambiental. Além disso, a falta de conhecimento jurídico da população pode dificultar a utilização desse instrumento, por isso é essencial que entidades especializadas, como Ministério Público e ONGs, orientem e acompanhem essas solicitações.

Outro aspecto que merece atenção é a necessidade de fortalecer os mecanismos de acesso à informação ambiental. A transparência na divulgação de dados sobre projetos urbanos, licenças ambientais e impactos ambientais é essencial para que o cidadão possa embasar suas ações em bases sólidas e sustentar seus argumentos jurídicos. Sem acesso adequado à informação pública, a efetividade da ação popular pode ser comprometida, pois a falta de dados técnicos dificulta a comprovação de danos ambientais e deficiências nos processos administrativos.

O uso estratégico da ação popular também pode contribuir para a formação de uma cultura de responsabilidade ambiental no Brasil. Ao longo dos anos, diversas ações populares ambientais resultaram em decisões judiciais que obrigaram órgãos públicos e empresas a rever suas práticas e adotar medidas corretivas. Esse

processo de responsabilização contribui para a construção de um modelo de gestão ambiental mais eficiente, no qual o não cumprimento das normas ambientais gera consequências concretas para os infratores.

No contexto de Balneário Camboriú, há significativo potencial para ampliação do uso da ação popular como instrumento de controle judicial de políticas públicas ambientais. Diante dos desafios que o município enfrenta na preservação de suas praias, dunas, manguezais e outras áreas naturais, a mobilização dos cidadãos pode desempenhar um papel fundamental na proteção desses ecossistemas. A crescente pressão sobre os espaços naturais, resultante da expansão imobiliária e do turismo intensivo, exige um monitoramento rigoroso e um comprometimento efetivo das autoridades na adoção de políticas que conciliem o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental.

Além da ação popular, outros mecanismos legais podem ser usados em conjunto para fortalecer o controle sobre as políticas ambientais. As Condições de Ajustamento Comportamental (TACs), por exemplo, representam uma alternativa para resolver conflitos ambientais de forma mais ágil e eficiente, sem a necessidade de longos processos judiciais. Quando usados em paralelo com ações populares, os TACs podem ajudar a reparar danos ambientais de forma mais rápida e eficaz.

Outro ponto relevante é a necessidade de incentivar a capacitação dos cidadãos e da sociedade civil organizada para o uso da ação popular. Projetos de educação ambiental que incluam aspectos legais e administrativos podem ampliar o conhecimento da população sobre seus direitos e os procedimentos necessários para protocolar tais reivindicações. Quanto maior o conhecimento da sociedade sobre esse instrumento, maior será sua capacidade de utilizá-lo estrategicamente para promover mudanças positivas na gestão ambiental municipal.

A cooperação entre diferentes atores sociais também é um fator essencial para o sucesso das ações populares voltadas ao controle das políticas públicas ambientais. Uma parceria entre cidadãos, organizações ambientais, universidades, Ministério Público e o próprio governo pode gerar soluções mais abrangentes e eficazes para os desafios ambientais enfrentados por Balneário Camboriú. A troca de conhecimentos e experiências entre essas instituições pode

enriquecer as bases das ações populares, tornando-as mais fortes e aumentando suas chances de sucesso.

Por fim, é importante ressaltar que a ação popular deve ser vista não apenas como um instrumento legal, mas também como uma expressão do compromisso democrático da sociedade com a proteção ambiental. O direito ao meio ambiente equilibrado, garantido pela Constituição Federal brasileira, deve ser entendido como direito de todos, e sua concretização depende da participação ativa dos cidadãos no monitoramento das políticas públicas e na reivindicação de medidas específicas para sua implementação.

Com base nos resultados obtidos, é possível observar que as hipóteses formuladas na introdução da pesquisa foram corroboradas pelas análises realizadas. A investigação demonstrou que a ação popular tem sido utilizada de forma crescente em Balneário Camboriú, mas enfrenta obstáculos relacionados à morosidade processual e à dificuldade de produção de provas técnicas. Identificou-se que, em algumas situações, esse instrumento gerou alterações concretas nas políticas ambientais locais, ainda que sua efetividade permaneça limitada pela carência de participação social mais ampla e pelo déficit de acesso à informação ambiental.

Do ponto de vista estrutural, os capítulos desta dissertação forneceram uma base sólida para a análise. O primeiro capítulo tratou dos fundamentos jurídicos da ação popular ambiental, abordando sua origem histórica, evolução normativa e fundamentação constitucional no Brasil. Foi analisado o conceito de ação popular desde sua previsão na Constituição de 1988, com foco na sua dimensão como instrumento de cidadania ativa e participação popular na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. A pesquisa detalhou os principais requisitos legais para o ajuizamento de uma ação popular, a legitimação ativa dos cidadãos, a atuação do Ministério Público como custos legis e as peculiaridades do procedimento judicial aplicável a esse tipo de demanda.

Além disso, no mesmo capítulo, foi explorada a relação entre a ação popular e o direito ambiental, destacando a evolução jurisprudencial e doutrinária que ampliou a utilização desse mecanismo para a tutela de bens ambientais. A abordagem enfatizou como o reconhecimento da proteção ambiental como direito fundamental,

previsto no artigo 225 da Constituição, consolidou o uso da ação popular em matéria ambiental. Também foram discutidos os princípios que regem o direito ambiental brasileiro, como o princípio da prevenção, o da precaução e o da participação, evidenciando como a ação popular se articula com esses princípios na busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O segundo capítulo concentrou-se no contexto socioambiental e jurídico do município de Balneário Camboriú, oferecendo uma análise detalhada das principais características urbanas, demográficas e ambientais da cidade. Foram apresentados os desafios que o município enfrenta em razão de seu acelerado crescimento urbano, da intensa atividade turística e da pressão sobre áreas ambientalmente sensíveis, como praias, dunas e zonas de preservação permanente. Também foram analisados os instrumentos de gestão ambiental adotados pelo poder público municipal, incluindo legislações específicas, planos diretores e programas voltados à sustentabilidade.

Outro aspecto abordado no segundo capítulo foi a atuação dos órgãos ambientais locais e estaduais, bem como o papel desempenhado por entidades da sociedade civil organizada e pelo Ministério Público de Santa Catarina na fiscalização e no acompanhamento das políticas ambientais. A análise destacou a existência de lacunas na efetividade dessas políticas, identificando dificuldades relacionadas à fiscalização, à aplicação de sanções e à implementação de medidas compensatórias ou corretivas. O capítulo ainda abordou casos emblemáticos de conflitos socioambientais na cidade, contextualizando os desafios para a governança ambiental em Balneário Camboriú.

Já o terceiro capítulo apresentou o estudo de casos concretos de ações populares ambientais ajuizadas no município, trazendo uma análise crítica sobre seus desdobramentos processuais e seus efeitos sobre as políticas públicas ambientais locais. Foram examinados casos emblemáticos, como a ação popular referente à proteção da Praia de Taquarinhas, entre outros exemplos que evidenciam o uso crescente desse instrumento jurídico na cidade. O capítulo descreveu as estratégias jurídicas adotadas pelos autores das ações, as decisões judiciais proferidas e os impactos dessas decisões na formulação de políticas públicas ambientais.

Ademais, o terceiro capítulo discutiu os principais desafios enfrentados na tramitação dessas ações, como a morosidade processual, as dificuldades probatórias, a resistência administrativa e a limitada participação social. Também foram destacadas oportunidades para o aprimoramento da ação popular, incluindo a maior articulação entre os cidadãos, o Ministério Público e as organizações da sociedade civil. A análise dos casos práticos permitiu identificar padrões e tendências, evidenciando tanto os avanços quanto as limitações desse instrumento como mecanismo de controle judicial das políticas públicas ambientais em Balneário Camboriú.

A pesquisa evidencia impactos significativos de natureza social, política e tecnológica. Socialmente, a ação popular fortalece a cidadania ativa e a cultura de participação. Politicamente, pressiona os poderes públicos a aprimorar a governança ambiental e a adotar políticas mais responsáveis. No campo tecnológico, a pesquisa sinaliza a necessidade de desenvolvimento de plataformas digitais que facilitem o acesso à informação ambiental, ampliando a capacidade de mobilização da sociedade civil.

Por fim, destaca-se a vinculação desta pesquisa com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), o ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima) e o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Ao analisar a ação popular como instrumento de controle judicial das políticas públicas ambientais, a pesquisa reforça o compromisso com a construção de cidades mais justas, sustentáveis e transparentes, em sintonia com a Agenda 2030 da ONU.

Dessa forma, a ação popular se consolida como ferramenta indispensável para garantir a justiça ambiental e fortalecer a governança democrática em Balneário Camboriú. Seu uso estratégico pode contribuir para a transformação do meio ambiente de um município, garantindo que as decisões governamentais sejam pautadas no interesse coletivo e na sustentabilidade. Se a sociedade continuar a se organizar e utilizar esse instrumento de forma responsável e engajada, o futuro ecológico de Balneário Camboriú poderá ser moldado por políticas mais transparentes, responsáveis e comprometidas com a preservação dos recursos naturais para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO popular questiona concessão pública em Balneário Camboriú. *In: JusBrasil*, 2013.

AÇÃO popular suspende obra em Balneário Camboriú por falta de estudo de impacto ambiental. *In: JusBrasil*, 2015.

AÇÃO popular e o papel do cidadão: jurisprudência sobre má-fé e legitimidade. *In: Consultor Jurídico*, 2020.

Alth, Fernando Mussa Abujamra. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In: Bucci, Maria Paula Dallari; Duarte, Clarice Seixas (Coord). Judicialização da saúde: a visão do poder executivo*. São Paulo: Saraiva, 2017.

Alegre, Marcos. **Ação popular: aspectos polêmicos**. São Paulo: Malheiros, 1992.

Alexy, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

Almeida, José Gabriel Assis de. **Curso de direito ambiental**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2012.

Alonso Júnior, Hilton. **Ação civil pública ambiental**. São Paulo: RT, 2006.

Alonso Junior, Luiz Roberto Gomes. **Política ambiental e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2006.

Alves, Felipe Dalenogare; Leal, Mônia Clarissa Hennig. A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo poder judiciário: o Projeto de Lei n. 8.058/2014 e os desafios em sede de controle jurisdicional de políticas públicas. *In: Espaço Jurídico: Journal of Law*, v. 17, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9817>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Amaral, Gustavo. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Amorim, Leticia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: Esboço e críticas. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42, n. 165, jan./mar. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p123.pdf. Acesso em: 08 set. 2025.

Appio, Eduardo. **Controle Judicial de Políticas Públicas no Brasil**. 6. ed., Curitiba: Juruá, 2009.

AR CONSULTORIA E SANEAMENTO. **Sistema de Esgoto Sanitário de Balneário Camboriú – Praias Agrestes (Relatório técnico)**. 2007.

ARAÚJO, Marcos; ARRUDA, Felipe. **Gestão pública e políticas sociais: fundamentos e práticas**. São Paulo: Editora Moderna, 2010.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 4. ed., São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022.

ARRUDA, Samuel Miranda. Comentário ao art. 5.º, LXXVIII. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

ASSIS, Victor Hugo Siqueira de. O controle judicial das políticas públicas: a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais. *In*: **Revista Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL]**, Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 283/296, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1645>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BAHIA, Joana da Luz. A judicialização das políticas públicas no Brasil. *In*: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 248, p. 385-408, abr./jun. 2007.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Lei nº 863, de 1989**. Cria a Secretaria do Meio Ambiente - SEMAM, revogando a lei nº 399/77, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/1989/86/863/lei-ordinaria-n-863-1989-cria-a-secretaria-do-meio-ambiente-semam-revogando-a-lei-n%C2%BA-399-77-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Relatório de gestão de saneamento**. Balneário Camboriú: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, 1976.

BARBACENA, Marisa. **Cidadania e participação política no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica jurídica ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BENJAMIM, Antônio Herman. **10 anos da ECO-92: O direito e o Desenvolvimento Social Sustentável**. São Paulo: IMESP, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed., Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. O princípio da proporcionalidade e a solução de conflitos envolvendo o direito penal ambiental simbólico e do risco. *In: Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, p. 319–341, jul./dez. 2015.

BERTOLDI, Marcelo; FREITAS, Juarez. Curso de direito ambiental. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. 1. ed., São Paulo: Edipro, 2011.

BOÉTIE, Étienne de La. **Discurso da Servidão Voluntária**. Tradução de Casemiro Linarth. São Paulo: Martin Claret, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

BORGES, Caroline. Justiça nega pedido para suspender venda de terrenos da única praia deserta de Balneário Camboriú por R\$ 31,5 milhões. *In: G1*, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/12/23/pedido-negado-suspender-venda-unica-praia-deserta-balneario-camboriu-milhoes.ghtml>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BORTOLOTTI, Amanda; LEITÃO, Cristina Bichels. Ação Popular de exigir contas: um olhar sob a perspectiva da nova teoria dos procedimentos para o controle de gastos da administração pública. *In: Revista de Direito da FAE*, v. 1, p. 359-390, 2021.

BOVERO, Michelangelo. **Para uma teoria neobobbiana da democracia**. São Paulo: FGV, 2015.

BRASIL. [Constituição Federal, (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2661/MC.** Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em: 05 jun. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540/MC**. Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em: 01 set. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. Separação dos poderes na Constituição Brasileira. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Org.). **Direito constitucional: organização dos poderes da República**. (Coleção doutrinas essenciais; v. 4). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

CAETANO, Raquel de Jesus. **A ação popular (civil) como instrumento de tutela coletiva uma análise à luz da Lei nº 83/95, de 31 de agosto**. 2020. 150 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilísticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020.

CAIRES, Daniel Silva. O impacto real da ação popular e a necessidade de sua eficácia social plena como um meio para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. *In*: **Revista Avant**, v. 7, n. 1, p. 184-201, 2023.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. Políticas públicas e cooperação social em John Rawls. *In*: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 277-302, 2017. Disponível em: <https://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/970>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CÂMARA DE VEREADORES DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Projeto de Lei Ordinária nº 43/2018**. Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância) para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132217>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Antonio Cesar Leite de; SANTANA, José Lima. **Direito Ambiental Brasileiro em Perspectiva**. Paraná: Juruá, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTRO, Fabiana de. **Direito ambiental: princípios e fundamentos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

CASTRO, Sarah Espíndola de. **Educação Ambiental: Praia Central de Balneário Camboriú recebe ação de combate ao lixo nos oceanos**. 2021. Disponível em: <https://www.semae.sc.gov.br/educacao-ambiental-praia-central-de-balneario-camboriu-recebe-acao-de-combate-ao-lixo-nos-oceanos/#:~:text=Marketing%20Marketing-,Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%3A%20Praia%20Central%20de%20Balne%C3%A1rio%20Cambori%C3%BA%20recebe%20a%C3%A7%C3%A3o,combate%20ao%20lixo%20nos%20oceanos&text=Com%20uma%20tenda%20interativa%20montada,educativas%20e%20distribuindo%20brindes%20ecol%C3%B3gicos>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CHAVES, Emanuel Pinheiro; ATHIAS, Arianne Brito Cal. Responsabilidade do agente público por omissão administrativa: viabilidade da propositura da ação popular cumulada com danos morais coletivo, sob uma ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. *In: Revista direito das políticas públicas*, v. 4, n. 2, 2022. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/13071/12383>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA. **Relatório de atividades institucionais: Termos de Ajustamento de Conduta firmados em Balneário Camboriú**. Florianópolis: CREESC, 2021.

CORREA, Ana Lucia. **Camboriú: a história que você não conhece**. Balneário Camboriú: Letras & Versos, 2013.

COSTA, Amarildo Lourenço. **Moralidade administrativa na ação popular**. São Paulo: Editora Baraúna, 2016.

COSTA, Beatriz Souza; REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Fundamentos filosóficos e constitucionais do Direito Ambiental**. 1. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COSTA, Fabricio Veiga; SARAIVA, Stella de Oliveira. A ação popular como instrumento jurisdicional de controle de legalidade e democraticidade do processo administrativo de tombamento. *In: Revista Argumentum: Argumentum Journal of Law*, v. 20, n. 1, p. 225-247, 2019. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/530>. Acesso em: 14 fev. 2025.

COSTA, Suzana Henriques da. **Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental. *In*: MARQUES, José Roberto. (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. 1. ed., Campinas: Millennium, 2009.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**: em busca da dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

DACOL, Kelli Cristina. **O desenvolvimento do sistema de esgotamento sanitário em Balneário Camboriú – SC à luz das políticas públicas**. 2013. 102 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/872/kelli_cristina_dacol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. 1. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na Política Nacional do Meio Ambiente: por uma economia ecológica. *In*: **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 247-272, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/319>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DI LORENZO, W. G. **La Democracia Participativa em Latinoamericana**. Roma: Institut Internacional Jacques Maritain, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 1275719, Processo n. 07002844320208070018**. Relatora: Des. Fátima Rafael, julgamento em: 26 ago. 2020. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=true&textoPesquisa=07045446620208070018>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 1280362, Processo n. 07045446620208070018**. Relator: Des. Romulo de Araujo Mendes, julgamento em: 02 set. 2020, Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=true&textoPesquisa=07045446620208070018>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 1287214, Processo n. 07126818820208070001**. Relator: Des. Alfeu Machado, julgamento em: 23 set. 2020. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=true&textoPesquisa=07126818820208070001>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Levantamento exploratório-reconhecimento de solos do estado de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Embrapa, 1998.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA (EPAGRI); CENTRO DE INFORMAÇÕES DE RECURSOS AMBIENTAIS E HIDROMETEOROLÓGICOS DE SANTA CATARINA (CIRAM). **Atlas climático de Santa Catarina**. Florianópolis: EPAGRI/CIRAM, 2012.

ENGENHARIA HIDRO. **Relatório técnico de caracterização do sistema de abastecimento de água do município de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: Engenharia Hidro, 2007.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **Da ação popular**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1946.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., Salvador: ed. Juspodivm, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Constituição Da Terra: A humanidade em uma encruzilhada**. Florianópolis: Emais, 2023.

FERREIRA, Ximena Cardozo. Políticas públicas e áreas de preservação permanente: instrumentos de implementação. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

FERRER, Gabriel Real. **La solidaridad en el Derecho Administrativo**. *In*: Revista de Administración Pública. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 154. *Apud* CAVEDON, Fernanda de Salles. Tese de Doutorado apresentada na UNIVALI, 2006.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação Civil Pública - Ação popular - A defesa dos interesses difusos e coletivos-Posição do Ministério Público. *In*: **Revista de Direito Administrativo**, v. 208, p. 35-53, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46984>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Educação ambiental e sustentabilidade: o papel do cidadão na proteção do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do Processo Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NER, Rosa Maria de Andrade. **Direito Processual Ambiental Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FONSECA, Ricardo M. D. **Água: um direito ou uma mercadoria? O debate sobre a valoração econômica da água no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *In: Revista Crítica de Ciências Sociais*, Portugal, n. 63, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, Princípio da Sustentabilidade e Avaliação dos Impactos das Políticas Públicas. *In: Lume UFRGS*, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187743/001084634.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2025.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GAGNO, Luciano Picoli; COUTO, Camilo José d'Ávila. Ação popular por omissão lesiva ao mínimo existencial (moralidade) e controle de políticas públicas: novos horizontes desvelados pela jurisdição do STJ e do STF no paradigma dos direitos fundamentais. *In: Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 631-647, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4661>. Acesso em: 14 fev. 2025.

GARCIA, Maria da Glória. **O Lugar do Direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2015.

GOMES, Carla Amado. **Introdução ao Direito Ambiental**. Lisboa: AAFD, 2014.

GRANCIERA, Marco Antônio Ferreira. **A água como bem público e a cobrança pelo seu uso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

GUIMARÃES, Roberto. **Sustentabilidade: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

HAGE, Jorge. **Omissão inconstitucional e direito subjetivo**. 1. ed., Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

HANSEN, Gilvan Luiz. A sociedade de consumo e o paradoxo da proteção ambiental. *In*: FLORES, Nilton Cesar. (Org.). **A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces**. 1. ed., Campinas: Millennium, 2012.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 24. ed., Porto Alegre: L&PM, 2017.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. O município e o direito à cidade: políticas públicas tributárias e o enfrentamento da exclusão urbana no espaço local. *In*: **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31279>. Acesso em: 14 fev. 2025.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

HORBACH, Carlos Bastide. **Controle judicial da atividade política: as questões políticas e os atos do governo**. *In*: Revista de informação legislativa, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194912>. Acesso em: 24 jun. 2025.

HOROVITZ, Gabriel. **A complexidade da implementação de políticas públicas ambientais para a gestão da zona costeira no Brasil**. 2019. 86 fls. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2019/Gabriel%20Horovitz.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

HOROWITZ, Leah. **Sombras no paraíso: o impacto da verticalização em Balneário Camboriú**. São Paulo, 2019.

HUPFFER, Haide Maria; NAIME, Roberto. Vocação de diálogo do artigo 225 da Constituição Federal no conflito ambiental. *In*: **Veredas do Direito – Direito**

Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 212-243, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/241>. Acesso em: 10 fev. 2025.

HYDRO K ENGENHARIA. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: HYDRO K Engenharia, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ISERHARD, Antônio Maria; MEURER, Micael. Desenvolvimento sustentável: uma questão de educação ambiental e da atuação dos Municípios. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**, v. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2008.

JUSTEN FILHO, J. C.; FROTA, M. A. **Planejamento no setor público**: fundamentos e práticas. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2006.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Lisboa: Edições 70, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRELL, Andreas Joaquim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: os descaminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Fabris, 2002.

KRELL, Andréas Joaquim. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil**: legitimidade e limites. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

KRELL, Andreas Joachim. **O controle judicial dos direitos sociais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LAFER, Celso. **Reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1988.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito fundamental à boa administração pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LEITE, Glauco Salomão. Supremacia judicial, direitos fundamentais e democracia: o controle judicial das leis na encruzilhada? *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; Carbonell, Miguel [Coords.]. **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2011.

LIMA, Bernardo Silva de. A eficácia em cadeia da coisa julgada na ação popular portuguesa: um estudo à luz do direito português. **In: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Alagoas**, v. 1, n. 9, p. 96-120, 2024. Disponível em: <https://revista.jfal.jus.br/RJSJAL/article/download/24/27/138>. Acesso em: 10 fev. 2025.

LOPES, André Luiz. A legitimidade ativa *ad causam* na ação popular ambiental. **In: Revista Amagis Jurídica**, n. 8, p. 175-190, 2013. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/132>. Acesso em: 10 fev. 2025.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LORENZETTO, Bruno Meneses. O Debate entre Kelsen e Schmitt sobre o Guardião da Constituição. **In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI: Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Sustentabilidade Insustentável. **In: FLORES, Nilton Cesar. (Org.). A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces**. 1. ed., Campinas: Millennium, 2012.

LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação de direito material e exercício da ação popular nas vias judicial e administrativa. **In: Revisão de Processo Civil**, v. 10, n. 3, p. 67-108, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/198>. Acesso em: 10 fev. 2025.

LUNELLI, Carlos Alberto; POLETTO, Leonardo Augusto. O direito fundamental da proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro e o Protagonismo do Direito em Matéria Ambiental. **In: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). Direito, ambiente e políticas públicas**, v. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011.

MACHADO, Igor Suzano. Dworkin e os desafios contemporâneos à epistemologia do Direito. **In: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 4, p. 147-167, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/11>. Acesso em: 21 jun. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MAFFESOLI, Michel. **Elogio da Razão Sensível**. Tradução de Albert Christophe Migueis Stuckenbruck. 4. ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. 2. ed., tomo 2, Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**: proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Controle Jurisdicional dos atos de estado: Ação Popular**. Vol. 1, 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MARIN, Jeferson Dytz. A necessidade de superação da estandardização do processo e a coisa julgada nas ações coletivas de tutela ambiental. *In*: MARIN, Jefferson; LUNELLI, Carlos Alberto (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A questão Judaica**. 2. ed., São Paulo: Editora Moraes, 1991.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. *In*: MANOEL JÚNIOR, Luiz Gomes (Coord.). **Ação popular**: aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei, v. 4717, n. 65, p. 408-410, São Paulo: RCS, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade. São Paulo, Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Inquérito Civil Público n. 06.2012.00002746-8**. Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas. Promotor de Justiça: André Otávio Vieira de Mello, julgamento em: 26 nov. 2013. Disponível em: <https://emasa.com.br/emasa/conteudo/TAC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. 715 fls. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/pt-br.php>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental: proibição de retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura. Ação popular ambiental como ferramenta do processo democrático. **In: BAHURY, Andréa Maria Nessrala; et al. Democracia, Direitos Humanos e Justiça Socioambiental: Reflexões sobre as repercussões sociais**, Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed., rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORAIS, Larissa Orestes Publiese de. Os Atos Administrativos e o Controle Jurisdicional: teorias de ampliação do controle sobre discricionariedade administrativa. **In: Enpejud**, 2017. Disponível em: <https://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/213/99>. Acesso em: 10 set. 2025.

MOREIRA NETO. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Declaracao_rio_1992.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

NASCIMENTO, Paulo Henrique; SOUZA, Ana Clara. **Implementação de políticas públicas e garantia de direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Jurídica, 2016.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Instrumentos de Tutela e Direitos Constitucionais: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 1994.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança-Ação Civil Pública-Ação Popular-Habeas Data-Mandado De Injunção-ADIN-ADECON-ADPF**. São Paulo: Almedina, 2021.

NUSDEO, João Carlos. **Direito ambiental e políticas públicas: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Acadêmica, 2012.

OLIVEIRA, Izabela Cristina; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. Tutela jurisdicional coletiva: aspectos históricos e o microssistema de tutela dos direitos coletivos no direito brasileiro. *In: Revista Paradigma*, v. 25, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/102-123>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PÁDUA, Thainá Penha; FRAZÃO, Camila Giovana Xavier de Oliveira; ASSUNÇÃO, Ricardo Alexandre Lopes. Uma análise sobre a ação popular como proteção da moralidade administrativa em face de atos lesivos praticados no contexto pandêmico. *In: Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP*, v. 1, n. 1, p. 130-148, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unidep.edu.br/rdc-u/article/view/117>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PAMPLONA, Danielle Anne; MESQUITA, Eduardo Melo de. Judiciário e políticas públicas: um exemplo positivo. *In: Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 20, n. 3, p. 885-906, Itajaí: Editora da UNIVALI, 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14. ed., rev., atual., e ampl. Florianópolis: Emais, 2018.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: O Problema da Legitimidade**. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

PECATIJELO, Roberto. Políticas públicas e meio ambiente: uma abordagem sociojurídica. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 20, n. 80, p. 57-78, out./dez. 2015.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *In: Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 24, p. 71-82, Curitiba: Editora UFPR, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política social no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2008.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. ***Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución***. 9. ed., Madrid: Tecnos, 2005.

PETRELLA, Ricardo. **O manifesto da água: por um novo contrato mundial da água**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. **A ação popular como instrumento de tutela do direito fundamental ao ambiente: um estudo comparado luso-brasileiro**. 2018. 112 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.grupoautonoma.pt/server/api/core/bitstreams/2b80ebcd-b426-4a29-93d9-99a1ca5827cb/content>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PIVETTA, Fátima Regina. **Políticas públicas e cidadania participativa: fundamentos da ação estatal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Editora Fórum, 2014.

PIVETTA, Patrícia. O papel do judiciário na efetivação do direito ambiental. **In: Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 76, p. 209-224, out./dez. 2014.

PRATES, José Carlos. **Solos de Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri, 1989.

PRAZERES, Paulo Joviniano Alvares dos; PRAZERES, Karla Luzia Alvares dos. Ação civil pública, ação popular e o princípio da prevenção na efetividade da proteção ambiental. **In: Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 13, n. 03, 2023. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11746>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RAINHO, Renata Costa. As fundações no direito administrativo brasileiro. **In: Revista do CAAP**, v. 27, n. 1-2, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/46986>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direito constitucional**. 4. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Água: um recurso em questão**. São Paulo: Moderna, 2008.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Conselhos do Poder Judiciário e controle interno: instrumentos de fiscalização e transparência. **In: Revista CNJ**, Brasília, v. 4, n. 2, jul/dez 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/89/56>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ROCKETT, Ananda Nocchi. A política municipal de educação ambiental de Balneário Camboriú: trajetória de construção e seus limites e possibilidades. **In:**

Revista do Programa de Pós-graduação em Educação, v. 29, n. 2, 2020.

Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/9199>. Acesso em: 10 fev. 2025.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Da Ação Popular. *In*: DIDIER JR, Fredie (org). **Ações Constitucionais**. Salvador: Juspodivm, 2006.

ROGÉRIO, José Hermínio; NISHIJIMA, Eliana. Educação ambiental e políticas públicas no Brasil. *In*: **Revista de Educação Ambiental**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 245-256, set./dez. 2015.

RONZANI, Ana Flávia. **O Estado Democrático de Direito e a tutela do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ROS, Luciano da. Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo. *In*: **Direito, Estado e Sociedade**, n. 31, p. 86-105, jul./dez. 2007. Disponível em: https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Ros_n31.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

SKALEE, João; REIS, Nelso. **História de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: 2008.

SALLES, Carlos Alberto. **A responsabilidade do Estado por dano ambiental**. São Paulo: Atlas, 1998.

SAMPAIO, Leite Adércio José; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTA CATARINA. **Lei nº 1.466, de 19 de setembro de 1964**. Cria o município de Balneário Camboriú e dá outras providências. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado, 1964.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Atlas geográfico de Santa Catarina**. Florianópolis: SGP, 1986.

SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. *In*: **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 32, n. 63, p. 235-270, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p235>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SANTOS, Jair Lima dos. **Tribunal de Contas da União & controle estatal e social da administração pública**. Curitiba: Juruá, 2004.

SANTOS, João Paulo Couto dos; ESPINOZA, Fran. A Ação Popular e a sua aplicação em Sergipe. *In*: **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, v. 12, n. 2, p. 171-187, 2021. Disponível em:

<https://revistas.uniformg.edu.br/cursodireitouniformg/article/view/1372>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SANTOS, Wallas Henrique de Lima; CURVO, Adelaine Costa. A Ação Popular como instrumento relevante de democracia participativa. **In: Direito em Revista**, v. 6, p. 346-365, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. Brevíssimas reflexões sobre a evolução do tratamento da litigiosidade repetitiva no ordenamento brasileiro, do CPC/1973 ao CPC/2015. **In: Revista de Processo**, v. 41, n. 257, p. 269-281, jul. 2016.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **In: Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/ghtGKBvL6sQp6qNL5Q6rsjc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2025.

SILVA, Flavia Regina Ribeiro da. Ação Popular ambiental: primeiras abordagens. **In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords.). Ação Popular: aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ação popular no ordenamento jurídico brasileiro: de sua origem aos seus atuais pontos de inflexão. **In: Quaestio Iuris (QI)**,

v. 11, n. 1, p. 548-558, 2018. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7764071>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SILVA, M. N. L. **Governança para a sustentabilidade de destinos turísticos: estudo de caso de Balneário Camboriú (SC)**. 2018. Disponível em:
www.biblioteca.univali.br. Acesso em: 10 fev. 2025.

SILVA, Rogério. **Ação Popular Constitucional: Teoria e Prática**. Cabedelo/PB: Editora UNIESP, 2022.

SILVEIRA, Daniel Barile da; DURÃES, Cintya Maria Nishimura. Políticas públicas como instrumentos de concretização de direitos fundamentais e desenvolvimento econômico. *In: Revista da Faculdade de Direito de Pelotas*, v. 8, n. 1, 2022. Disponível em:
<https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/revistadireito/article/view/19365>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de. Ação Popular Climática no Brasil: uma ponte entre o ativismo infantil, adolescente e juvenil e a busca de respostas à emergência climática. *In: Nuevo Derecho*, vol. 18, n. 30, p. 1-23, 2022. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/journal/6697/669771793007/html/>. Acesso em: 14, fev. 2025.

SOUZA, Carlos Frederico. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2022.

SOUZA, Celina; HOLANDA, Sílvia de. **Direitos humanos e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA, Marcelo José de; COURA, Alessandra N. **O direito à saúde e o mínimo existencial**. 2008.

STRECK, Lenio Luiz. **As novas faces da crise do direito e da democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ŠTREK, Matej. Judicialization of politics. *In: Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

STROPPIA, Tatiana. **As Dimensões Constitucionais do Direito de Informação e o Exercício da Liberdade de Informação Jornalística**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TASSINARI, Clarissa Campos. **Judicialização da política e direitos fundamentais: o papel do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed., Salvador: Juspodivm, 2015.

TÖNNIES, Ferdinand. **Comunidad y Sociedad**. Buenos Aires: Losada, 1947.

TRINDADE, Sérgio Carvalho; MAZZOCHI, Fernanda; PEREZ, Pablo Luis Barros. Políticas Públicas de Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Viés Garantidor da Dignidade da Pessoa Humana. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto. (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**. Vol. 2, 1. ed., Curitiba: Juruá, 2011.

VARGAS, Eduardo. O ativismo judicial e a proteção do meio ambiente. *In*: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 52, p. 215-230, out./dez. 2008.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2. ed., Rio de Janeiro: Record, 1998.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 7. ed., Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VOLKMER, José Carlos; PAULITSCH, Luiza. Governança ambiental: desafios e perspectivas para a sustentabilidade. *In*: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 72, p. 259-276, out./dez. 2013.

WEBER, Cristiano. A política ambiental e criminal no Estado Ambiental. *In*: **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 113-142. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, jul./dez. 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.