

J.P. Sepúlveda Pertence . Evandro Pertence . Wagner Rossi Rodrigues . Bernardo Iunes
Débora Veloso Maffia . Pedro Corrêa Pertence . Afonso Arantes de Paula

**Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito da Vara do Meio Ambiente,
Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal**

Carolina Esteves Moreira Ribeiro Pertence, brasileira, casada, fisioterapeuta inscrita no CPF sob o nº 084.258.956-26, titular do R.G. nº 13.409.862 SSP/MG, título de eleitor nº 157822590213, domiciliada no SMDB, Conjunto 28, Lote 6-E, Lago Sul, Brasília, DF, CEP 71.680-280; *Denise Marinho de Castro*, brasileira, solteira, aposentada, inscrita no CPF sob o nº 152.586.021-68, titular do R.G. nº 432.133 SSP/DF, título de eleitor nº 002985620141, e *Gustavo de Castro Leal*, brasileiro, solteiro, inscrito no CPF sob o nº 007.976.961-64, titular do R.G. nº 47.070.744 SSP/DF, título de eleitor nº 32835340121, domiciliados no Condomínio Recanto Real, Quadra 1, Conjunto 4, Casa 6, CEP 73251-903, BR020 Km 2,6, Sobradinho, DF; *Bruno Ramos Mangualde*, brasileiro, casado, servidor público, inscrito no CPF sob o nº 031.821.076-23, titular do R.G. nº 8.706.770 SSP/MG, título de eleitor nº 119609920248 e *Daniele Martos Mangualde*, brasileira, casada, inscrita no CPF sob o nº 044.288.636-59, titular do R.G. nº 3.054.728 SSP/DF, título de eleitor nº 127189580213, domiciliados no Condomínio Ville de Montagne, Quadra 26, Casa 12, Setor Habitacional Jardim Botânico, Brasília, DF, CEP 71680-357; *Luciane Faraco de Freitas*, brasileira, solteira, servidora pública, inscrita no CPF sob o nº 455.095.571-68, titular do R.G. nº 207.142 SSP/DF e do título de eleitor nº 000277792070, domiciliada no SHDB QL 32, Conjunto 20, Casa 90, CEP 71.676-200, Lago Sul, Brasília, DF; *Pablo Pires Mendes*, brasileiro, solteiro,

estudante, inscrito no CPF sob o nº 060.807.961-80, titular do R.G. nº 2.695.080 SSP/DF e do título de eleitor nº 023889212070, domiciliados na Colônia Agrícola Águas Claras, Chácara 15ª, Lote 13, Guará-DF, CEP 71.090-145, por seu advogado (procurações e documentos pessoais anexos – doc. 1), com fundamento no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal e na Lei 4.717/1965, vêm propor **ação popular com pedido liminar** contra o *Distrito Federal*, com endereço para citação no Palácio do Buriti, CEP 70075-900; e contra o *Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM)*, autarquia distrital situada no SEP 511, Bloco C, Edifício Bittar, Asa Sul, CEP 70.750-543, que pode ser citada na figura de sua Presidente, *Jane Maria Vilas Bôas*, pelos fatos e fundamentos de direito a seguir aduzidos.

ATO ARBITRÁRIO

1. Esta ação popular pretende a declaração de nulidade de ato da Presidente do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), que, adotando *motivos falsos ou inválidos*, sem justificativa ambiental válida, sem consulta à população e mediante *desvio de finalidade*, proibiu arbitrariamente o acesso de visitantes acompanhados de cães ao *Parque Ecológico Dom Bosco* (doc. 2), violando o princípio da moralidade administrativa e interferindo negativamente na relação dos cidadãos com o *meio ambiente equilibrado*, aludido no artigo 225¹ da Constituição da República como condição essencial à *sadia qualidade de vida*.

COMPETÊNCIA

2. Segundo o artigo 34 da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal – L. 11.697/08 –, “*competete ao Juiz da Vara do Meio Ambiente,*

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

*Desenvolvimento Urbano e Fundiário processar e julgar todos os feitos que versem sobre o meio ambiente natural, urbano e cultural*².

QUADRO FÁTICO

3. O *Parque Ecológico Dom Bosco*, também referido pelo nome da capela vizinha, *Ermida Dom Bosco*, espaço público de *uso comum* de 131 hectares³ localizado entre o final do Lago Sul e a Barragem do Paranoá, é administrado pelo IBRAM, autarquia criada pela Lei Distrital 3.984/2007 para “*executar e fazer executar as políticas de meio ambiente e de recursos hídricos do Distrito Federal, bem como controlar e fiscalizar o manejo desses recursos a fim de propiciar o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal de forma a garantir à população os benefícios alcançados pelo crescimento econômico*”⁴.

4. O *Parque Dom Bosco* é famoso pelo visual do sol poente proporcionado por seu desenho geográfico. A maior parte da área de visitação fica em um morro, parcialmente gramado, quase todo descampado, dividido em grandes degraus utilizados para a apreciação do pôr-do-sol, cercado por uma pista de *cooper* em formato de labirinto, com outra, também de cimento, quadrada e em declive, de skate; na parte de baixo do morro, há um *deck* e uma extensa área de acesso ao Lago Paranoá (cf. imagem aérea – doc. 3).

5. Ressalvadas ocorrências isoladas, vícios de comportamento humano presenciados em qualquer espaço coletivo, público ou não, a convivência entre os visitantes – ciclistas, corredores, skatistas, casais, crianças, jovens, idosos, pessoas acompanhadas de cachorros ou não –, é harmônica.

² Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já decidiu que, se “o cerne da ação popular envolve matéria de cunho eminentemente urbanístico-ambiental”, é incontornável “a competência da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, conforme o que dispõe o art. 34 da Lei nº 11.657/2008 e Resolução nº. 03 do Pleno Administrativo deste TJDF, de 30/03/2009” (APC 2010.01.1.008877-0, rel. Sandoval Oliveira, 5ª Turma Cível, DJe de 15.12.14)

³ Cf. <http://www.ibram.df.gov.br/images/GUIA-DE-PARQUES-PAGINAS-SOLTAS%20%201%201.pdf>

⁴ <http://www.ibram.df.gov.br/sobre-o-instituto/o-instituto.html>

6. O respeito às normas de conduta, isto é, o cuidado dos visitantes com o equilíbrio ecológico, poderia ser melhor – uns fumam, outros consomem bebidas alcólicas, alguns jogam lixo em lugares impróprios, certas pessoas produzem poluição sonora, outras deixam de recolher fezes de cachorro, etc. –, mas, a despeito desses visitantes individualmente inconvenientes, e dentro do padrão coletivo de educação, o espaço público é bem preservado.

7. Ao contrário de outros espaços ecológicos locais – como o Jardim Botânico e o Parque Ecológico Olhos D’água –, a área destinada a visitantes do Parque Dom Bosco não é completamente envolvida por vegetação fechada; o espaço é pouco frequentado por espécies animais exóticas e, por isso, lá a visitação de skatistas, ciclistas e praticantes de patins é permitida e incentivada; além disso, frequentemente são realizados eventos musicais, religiosos, esportivos, incluindo esportes radicais, como *bungee-jump*, e até com a presença de *food trucks*, lanchonetes montadas dentro de caminhões⁵.

8. Com tamanho, localização e *objeto de preservação* distintos desses outros espaços, o *Parque Ecológico Dom Bosco* era aberto aos cães; naturalmente exigia-se a observância das balizas *razoáveis* impostas pela lei e pela Administração Pública no exercício de sua competência normativa, como o uso de coleira, guia não retrátil e focinheira, e o recolhimento das fezes.

9. Acontece que, em agosto deste ano, a população foi surpreendida por *ofício circular* emitido pela Presidência do órgão gestor do *Parque Dom Bosco* – Circular nº 100.000.004/2015- PRESI/IBRAM –, informando, dentre outras orientações, que “*em atendimento à Instrução nº 151 de 2014, que dispõe sobre o regimento interno dos Parques do Distrito Federal, que traz em seu Art. 4º que o Administrador dos Parques em conjunto com os Técnicos de Atividades do Meio Ambiente terão competência para adotar as providências que se fizerem*

⁵http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/03/interna_cidadesdf.501160/evento-na-ermida-dom-bosco-tem-bungee-jump-e-outros-esportes-radicaais.shtml

necessárias para a gestão” do espaço, naquela unidade de conservação passaria a ser “proibido (sic) a entrada de cães, gatos e outros animais domésticos”.

AS LESÕES

10. Segundo o artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.*

11. A Constituição de 1988 *ampliou*, pois, o alcance da *ação popular* definido na Lei 4.717/1965⁶, atribuindo ao autor popular também a tutela da *moralidade administrativa* e do *meio ambiente*. A obra de *Hely Lopes Meirelles* sobre as *ações constitucionais*, atualizada por *Arnoldo Wald* e *Gilmar Mendes*, dispõe que, *“enquanto sua finalidade, no passado, era simplesmente patrimonial, visando à anulação de atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas, o constituinte de 1988 admitiu sua utilização também em relação a valores não econômicos, como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, mantendo-se sempre a exigência de ilegalidade”.*⁷

12. De fato:

Entender-se, restritivamente, que a ação popular só protege o patrimônio público material é relegar os valores espirituais a plano secundário e admitir que a nossa Constituição os desconhece ou os julga indignos da

⁶ **Lei 4.717/1965**

“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”

⁷ *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*, 33ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2010, pp. 174/175.

tutela jurídica, quando, na realidade, ela própria os coloca sob sua égide (CF, arts. 23, VI, 24, VI, 170, VI e 225). Esta proteção constitucional não deve ser apenas nominal, mas real, traduzindo-se em meios concretos de defesa, tais como a ação popular para a invalidação de atos lesivos desses valores. Se ao Estado incumbe proteger o patrimônio público, constituído tanto de bens corpóreos como de valores espirituais, de irrecusável lógica é que o cidadão possa compeli-lo, pelos meios processuais, a não lesar esses valores por atos ilegais da Administração. (idem, pp. 173/174)

13. O ato administrativo questionado nesta ação popular, além de flagrantemente desproporcional, (i) é arbitrário, foi praticado com base em motivos inválidos e mediante desvio de finalidade e, por isso, agride o dever de *moralidade administrativa*; e (ii) lesa o *meio ambiente*, conceito amplo que abrange a *sadia qualidade de vida* do cidadão e seu direito subjetivo de aproveitar, sem restrições desarrazoadas, os bens comuns de uso público.

ATO IMORAL, ARBITRÁRIO E DESPROPORCIONAL

14. Com efeito, a ação popular propicia o exercício pleno da *cidadania* no controle dos atos administrativos.

15. Conforme enfatizou o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, “*o fato de implantação de parque ecológico consubstanciar interesse público não autoriza a Administração Pública a ignorar os princípios que a norteiam, mormente, o princípio da moralidade, que preconiza a observância da ética, da honestidade, do reto proceder da Administração*” (APC 2005.01.1.008341-5, rel. Des. Flavio Rostirola, 1ª Turma Cível, DJe de 15.10.12).

16. A impertinente e impopular proibição impugnada nesta demanda—que atinge essencialmente os cães, já que gatos não costumam acompanhar seus donos ao parque — foi objeto de matéria veiculada no *Correio Braziliense* de 15.8.15. Nela, visitantes relatam sua indignação com a atitude do Presidente do IBRAM (doc. 4).

17. A população manifestou sua insatisfação, também, em abaixo assinado subscrito por **479** cidadãos (doc. 5) e em manifestação amplamente aderida e sem qualquer registro negativo, realizada no próprio parque, com animais de estimação, no dia 31.8.15, véspera da implementação da restrição (doc. 6⁸).

18. Inicialmente, a arbitrariedade foi tanta que o Instituto Brasília Ambiental nem sequer apresentou motivação para a proibição, e o próprio ato que a instituiria – na verdade, que a *circulava* – era um mistério: os frequentadores simplesmente foram surpreendidos com faixa exposta na entrada do parque em meados de agosto alertando que, além das vedações já existentes – como, por exemplo, fumar e consumir bebidas alcoólicas –, a partir do dia 1º de setembro seria proibida a entrada de visitantes acompanhados de cães e gatos (doc. 7)

19. A insatisfação coletiva com o ato e sua origem autoritária repercutiu em redes sociais e em órgãos da imprensa (doc. 8), o que levou o IBRAM a apresentar *nota de justificativa à imprensa* (doc. 9), nos seguintes termos:

Dentro do processo de recategorização que está em curso, o Parque Ecológico Dom Bosco deve se tornar um Monumento Natural, uma Unidade de Proteção Integral com restrições ao uso, mas com visitação e atividades de baixo impacto liberadas.

Nos últimos anos, o Ibram realizou vários esforços para tentar harmonizar o uso desse parque pelos diversos públicos e a conservação da biodiversidade. Porém, com relação à presença de animais domésticos e à falta de cumprimento das regras de uso do parque por seus donos, não conseguiu muito êxito.

Desde sua criação há queixas de frequentadores, particularmente famílias com crianças pequenas, em relação à circulação de cães sem coleira e dejetos não recolhidos. Em 2012 houve discussões formais com a associação dos amigos do parque e as instituições religiosas adjacentes à Unidade sobre essa questão e firmaram-se

⁸ <http://noticias.r7.com/distrito-federal/frequentadores-colocam-cachorros-no-lago-paranoa-em-protesto-contra-proibicao-de-animais-na-ermida-dom-bosco-31082015>

algumas normas de convivência que os agentes do Parque passaram os últimos três anos tentando implementar, sem sucesso.

A Lei nº 2095/98, diz que os donos dos cães são responsáveis pelos dejetos por eles deixados, bem como são proibidos animais soltos sem guias e coleiras ou focinheiras, quando necessário. Há impactos, sociais e ambientais, causados pela visitação de pessoas e animais aos parques e estes impactos são agravados pela não utilização das guias e o não recolhimento das fezes.

Ressalte-se que o Ibram leva em consideração a importância de áreas para a socialização e bem-estar dos animais domésticos. Para isso o Lago Sul possui ainda outros dois parques ecológicos, que são o Parque Ecológico Península Sul e Parque Ecológico do Anfiteatro Natural do Lago Sul. Além de uma ARIE (Área de Relevante Interesse Ecológico), a menos de seis quilômetros, onde não há áreas de vegetação nativa consolidadas e, inclusive, com acesso ao lago, onde a frequência dos cães não é bem vinda.

Há outros parques, administrados pelo Ibram, com a mesma restrição, mas esta não é uma tendência do Instituto. Na atual política de Parques cada caso está sendo avaliado individualmente. No mundo inteiro há parques que recebem e outros que não recebem a visitação de animais domésticos.

O Ibram está em permanente atualização e em diálogo com a comunidade para que o uso dos parques seja sempre democrático, respeitando a conservação da natureza e a legislação vigente.

Como está previsto para todos os Parques do DF, a atual gestão do Sistema de Meio Ambiente do DF fará no Parque Ecológico Dom Bosco o Plano de Manejo e respectivo zoneamento, um Plano de Uso que será discutido com a sociedade e a constituição de um Conselho Comunitário para que haja espaço concreto de participação da comunidade e gestão conjunta do espaço público entre governo e sociedade.

20. *A nota é evidentemente contraditória, pois afirma que “o IBRAM está em permanente atualização e diálogo com a comunidade para que o uso de parques seja democrático”, mas assume que o tema, objeto de proibição implementada em setembro de 2015, só foi objeto de discussões em 2012.*

21. *Sobre o processo de recategorização em curso, esclareça-se que essa intenção de transformar o espaço num monumento natural não justifica a proibição, já que a mudança, como registra o IBRAM, pressupõe que “a área do Parque seria somada a ARIE [área de relevante interesse ecológico] Dom Bosco, culminando em uma Unidade de Proteção Integral denominada Monumento*

Natural Dom Bosco” (doc. 10), o que ainda não ocorreu e nem é certo que ocorrerá.

22. Ademais, como reconhece a nota, “*é permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental*” (art. 9º, Lei 12.651/12).

23. Ressalte-se, ainda, que a *proibição* do acesso de visitantes acompanhados de cachorros aos parques do Distrito Federal foi objeto de processo legislativo: o artigo 2º do Projeto de Lei 376/2011 da Câmara Distrital, apresentado para “*estabelecer normas para o acesso de cães, de qualquer porte, ao interior do parques urbanos e ecológicos mantidos pelo Distrito Federal*”, definia que “*somente será permitido o acesso de cães ao interior dos parques [...] no caso de realização de feiras, amostras ou competições do gênero*” (doc. 11).

24. Esse projeto de lei, malgrado aprovado na Câmara – fato que revoltou a população (doc. 12) –, foi **vetado** pelo Governador justamente por contrariar *interesse público* (doc. 13).

25. As suficientes razões do veto foram explicitadas na mensagem do Governador à Câmara, transcrita abaixo:

Embora louvável a preocupação legislativa em proteger a integridade física dos frequentadores dos parques do Distrito Federal, a proposta mostra-se contrária ao interesse público, uma vez que as normas sugeridas não levam em consideração a diversidade de porte e comportamento dos animais, em especial os de estimação.

Por outro lado, a Lei nº 2.095, de 29/9/1998, regulamentada pelo Decreto nº 19.988, de 30/12/1998, já traz medidas para garantir a integridade física dos transeuntes, pois proíbe a permanência de animais soltos nas vias e logradouros públicos ou em locais de livre acesso ao público; só permite a permanência de cães nas vias e logradouros públicos quando conduzidos, com coleira e guia, por pessoas com tamanho e força necessários para mantê-los sob controle; e determina que cães de grande porte, de raças destinadas a guarda ou ataque, sejam obrigados a usar focinheira quando em trânsito por locais de livre acesso ao público.

Tais normas, se observadas, são suficientes para proteger os frequentadores dos espaços de acesso público e permitem o convívio saudável e amistoso entre os homens e animais e entre estes e a natureza.

25. Além das normas mencionadas na mensagem do Governador, destaca-se a ainda vigente Portaria nº 55/2005 (doc. 14), editada pela então responsável Secretaria de Estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação, que define “*critérios e rotinas para acesso e permanência de cães e gatos nos Parques e Unidades de Conservação*” (art. 1º), estabelecendo que “*os cães considerados de grande e médio porte e os de raças destinadas à guarda ou ataque, só poderão ter acesso ao interior dos parques quando estiverem portando coleira com guia do tipo não retrátil e focinheira*” (art. 2º) e que “*os cães classificados como de pequeno porte e de temperamento dócil, deverão estar portando coleira com guia do tipo não retrátil, sendo dispensado o uso de focinheira*” (art. 3º); que “*só será permitida a permanência de cães e gatos no interior dos parques quando os proprietários ou condutores tiverem tamanhos e força suficiente para contenção dos animais*”; e que “*o proprietário ou condutor de cães e gatos é o responsável pela remoção de dejetos sólidos (fezes) deixados pelos animais no interior dos parques, devendo para isso portar utensílios próprios para o recolhimento dos mesmos, que devem ser devidamente embrulhados em lixeiras específicas*” (art. 8º), tudo isso a ser coercitivamente imposto pelo IBRAM, órgão responsável pelo controle e fiscalização, mediante aplicação de multa e apreensão do animal (art. 9º).

26. O próprio IBRAM noticiou o veto em sua página eletrônica, enfatizando que a negativa do Governador foi precedida por manifestação realizada no Parque da Cidade – a “cãominhada” –, com cerca de 500 visitantes, a maioria acompanhada de seus animais de estimação, e que esse evento foi *totalmente pacífico* (doc. 15).⁹

⁹ <http://www.ibram.df.gov.br/noticias/item/2377-veto-%C3%A0-lei-dos-pets-%C3%A9-encaminhado-nesta-segunda-feira-%C3%A0-cldf.html>

27. Acontece que a proibição de cães, **vetada** pelo Governador por contrariar *interesse público* e por ser *desnecessária*, foi autoritariamente imposta no Parque Dom Bosco pelo IBRAM, que considera suficientes os diálogos que teve com a população **há três anos**.

28. A nota justifica a proibição no descumprimento de normas de conduta por alguns donos de cães. Acontece que a *orientação* e a *fiscalização* do cumprimento dessas normas nos parques do Distrito Federal é incumbência do Instituto Brasília Ambiental.¹⁰

29. Ou seja: por fracassar no seu propósito, o IBRAM resolve proibir. Para não ter de dialogar com a população ou adotar medida mais razoável, o órgão julgou conveniente restringir o direito fundamental da população ao *meio ambiente sadio*, no caso, consistente no acesso irrestrito ao bem público de uso comum para prática de atividade de baixíssimo ou inexistente impacto ambiental.

30. Com o devido respeito, não é dado ao órgão administrativo *circular* ofício impondo restrição não prevista em lei ou em ato normativo apropriado, ainda mais com a *finalidade* específica de enxugar sua atribuição e tornar mais fácil, à força, a tarefa de orientar e fiscalizar a população no legítimo aproveitamento do espaço público ecológico.

31. Ora, se o Instituto Brasília Ambiental tem tido dificuldades para fiscalizar o recolhimento das fezes de cachorro e o uso de focinheira e guia não retrátil por aqueles de médio e grande porte, o órgão deveria aumentar o número de guardas, ou posicioná-los estrategicamente; definir certos horários ou locais

¹⁰ **Lei nº 3.984/2007**

“Art. 3º Compete ao Instituto Brasília Ambiental:

[...]

IX – fiscalizar e aplicar penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental;

X – planejar e desenvolver programas de educação ambiental;”

do parque para os visitantes com cães, o que é plenamente viável num espaço tão grande e, em tese, democrático; instalar câmeras; realizar campanhas de orientação do *uso sustentável* dos bens ecológicos; espalhar avisos educativos pelo parque; distribuir sacolas plásticas biodegradáveis na entrada, até porque, como sabem os frequentadores, o que atrapalha a utilização do espaço não são as fezes de cachorro, mas, sim, a poluição humana, como latas e garrafas, guimbas de cigarro, embalagens plásticas e outros lixos que de fato causam impacto ambiental (doc. 16).

32. Em outras palavras, justificativas *ambientais* idôneas legitimariam a restrição, mas o descaso do Administrador Público não.

33. Portanto, a *finalidade* perseguida não autoriza a proibição.

34. Com a tradicional precisão, *Victor Nunes Leal* conclui que “*se o administrador age com finalidade diversa da que inspirou a concessão da sua competência específica, não é preciso indagar se por alguma outra razão era ilegal a opção diversa que fez. Essa outra opção, por não ter sido outorgada, já era de si mesma ilegal, posto que a autoridade não tem senão os poderes que a lei lhe confere*”.¹¹

35. Por outro lado, a menção genérica a *impacto ambiental*¹² na nota do IBRAM não possui respaldo fático ou teórico e nem sequer é lógica, já que o cachorro certamente é incapaz de produzir *dano* ao meio ambiente que a prática de esportes como ciclismo, skate e patins, eventos religiosos, musicais, de esportes radicais, e até com *food trucks*, além do abandono de lixo de todas as espécies, já não causam (doc. 16).

¹¹ *Problemas de Direito Público e Outros Problemas, Vol. 2, Brasília: Imprensa Nacional, 1999, p. 351.*

¹² **Resolução nº 1/1986 do CONAMA:**

“Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se *impacto ambiental* qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas.”

36. Mas, se o acesso de visitantes acompanhados de cães de fato causa *impacto ambiental*, é dedutível que existam relatórios e pareceres técnicos informando as causas e consequências. Porém, se é que esses dados existem, eles não foram apresentados à população. Seja como for, é absurdo que a proibição tenha sido anunciada apenas por uma *faixa* na entrada do parque.

37. Por outro lado, para alegar que os cães causam *impacto social* negativo no parque, o Instituto Brasília Ambiental tinha que ter ouvido a coletividade e apreciado seus desejos, necessidades e queixas relacionados ao tema, coisa que o órgão diz ter feito pela última vez há três anos.

38. Segundo *Maria Sylvia Zanella Di Pietro*, a *teoria dos motivos determinantes* determina que:

[...] a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. Por outras palavras, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros.¹³

39. *Édis Milaré* orienta que “*na vida pública e no exercício da política há uma forma sutil de imoralidade (ou falta de ética), que é o abuso de poder, seja para restringir, seja para favorecer. Isto parece soar muito distante da questão ambiental, porém o meio ambiente é uma das vítimas mais insuspeitas e, ao mesmo tempo, menos percebidas dessa desvirtuação*”.¹⁴

40. Assim, a adoção de *falsos* ou inexistentes *motivos* e o *desvio de finalidade* contaminam a *proibição* imposta pelo IBRAM e causam lesão à *moralidade administrativa*. Este é o primeiro fundamento independente desta demanda popular.

¹³ *Direito Administrativo*, 18ª edição, São Paulo: Atlas, 2005, p. 204.

¹⁴ *Direito do Ambiente*, 6ª edição, Revista dos Tribunais: São Paulo: 2009, p. 129.

41. Ressalte-se que o Superior Tribunal de Justiça considera que quando “o ajuizamento da Ação Popular tem como objeto a anulação de ato lesivo à moralidade administrativa, a comprovação de lesão material ao Erário é prescindível”, anotando que “a ofensa à moralidade administrativa objeto de ação popular atrela-se, muitas vezes, ao móvel do administrador, nos casos em que suas intenções desvirtuam-se dos interesses públicos. (REsp 1.071.138/MG, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, DJe de 19.12.13¹⁵).

42. Como se sabe, o princípio da proporcionalidade impõe que o ato administrativo seja *adequado, necessário e proporcional em sentido estrito*¹⁶.

¹⁵ No mesmo sentido, o seguinte precedente do STJ:

“1. A ação popular é instrumento hábil à defesa da moralidade administrativa, ainda que inexista dano material ao patrimônio público. Precedentes do STJ: AgRg no REsp 774.932/GO, DJ 22.03.2007 e REsp 552691/MG, DJ 30.05.2005).

2. O influxo do princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, traduz-se como fundamento autônomo para o exercício da Ação Popular, não obstante estar implícito no art. 5º, LXXIII da Lex Magna. Aliás, o atual microsistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje compostos pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser eiculada por meio de Ação Popular.

3. Sob esse enfoque manifestou-se o S.T.F.: ‘o entendimento no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar de princípios que norteiam a Administração Pública, sendo dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inciso LI do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico.’ (RE nº 170.768/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 13.08.1999).

(REsp 474.475/SP, rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe de 6.10.08).

¹⁶ São pertinentes, no ponto, os critérios estabelecidos para atuação da Administração na Lei do Processo Administrativo – **Lei 9.784/1999**:

“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

43. Conforme sintetiza o Ministro *Luís Roberto Barroso*, “o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com o menor ônus a um direito individual (vedação ao excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha”.¹⁷

44. *Marçal Justen Filho* registra que

Os bens de uso comum podem ser usados e fruídos por toda a coletividade, desde que respeitadas determinadas condições, fixadas como requisitos para assegurar a integridade deles e a fruibilidade por todos os demais em igualdade de condições. A fruição individual dos bens de uso comum subordina-se aos ditames do princípio da proporcionalidade, o que significa que se permitem limitações, as quais podem ser admitidas quando necessárias e adequadas à realização de valores preservados pela ordem jurídica.¹⁸

45. A proibição não é *adequada*, pois, como se viu, foi imposta pela autoridade com a finalidade de diminuir seu trabalho, não tem justificativa ambiental, e resultou em restrição a direito dos cidadãos sem ouvi-los.

46. Tampouco é *necessária*. Como ressalta a mensagem de veto do Governador ao projeto de lei distrital que estabelecia a proibição genérica, as normas **legais** vigentes – Lei 2.095/1998 e Decreto 19.988/1998 –,

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

¹⁷ *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 261.

¹⁸ *Curso de Direito Administrativo*, 5ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010, p; 1.060.

complementadas pela Portaria 55/2008 (doc. 14), já são suficientes para proteger os frequentadores dos espaços públicos e “*permitem o convívio saudável e amistoso entre os homens e animais e entre estes e a natureza*”. Ademais, há diversas medidas mais razoáveis para *disciplinar* o uso do espaço ecológico.

47. A *proporcionalidade estrita* foi ignorada: a justificativa para proibir o acesso de cães pressupõe como regra a exceção, o ilícito, isto é, o visitante que não observa as normas de conduta e abandona as fezes de seu animal de estimação.

48. Registre-se, por fim, que o Parque Ecológico Olhos d’água e o Jardim Botânico, espaços citados pela nota do IBRAM, não são bons exemplos para justificar o ato: o primeiro tem apenas 21,54 hectares – algo em torno de 1/6 do tamanho da *Ermida* – e é envolvido por mata fechada e cercado, com variedade de espécies animais, como micos, aves e sapos; o Jardim Botânico, de sua vez, é situado dentro de uma imensa reserva ambiental com diversidade singular de flora e fauna, e em 90% de seu espaço nem a visitação é permitida. Ademais, é dedutível que a vedação naqueles espaços, imposta há muitos anos, tenha sido justificada de forma válida, o que não ocorre no caso do Parque Dom Bosco (fotos aéreas anexas – doc. 17).

49. Por tudo isso, a proibição é *nula* por *inexistência de motivos*, já que “*a matéria de fato [...], em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente*”, quando não inverídica, e, também, por *desvio de finalidade*, já que o agente praticou “*o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”.¹⁹

¹⁹ **Lei 4.717/1965**

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

[...]

d) *inexistência dos motivos*;

e) *desvio de finalidade*.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

LESÃO À *QUALIDADE DE VIDA SADIA*, PARTE INTEGRANTE DO CONCEITO DE *MEIO AMBIENTE* (ART. 225, CR/88)

50. A *lesão ao meio ambiente*²⁰, que também prescinde de prejuízo material, é o segundo fundamento suficiente, por si, desta demanda popular.

51. Em comentário ao artigo 225 da Constituição Federal, *José Afonso da Silva* destaca que (i) “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, incluindo aí as gerações presentes e as futuras”; (ii) “o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo, no entanto, é imputado ao Poder Público e à coletividade”; e, principalmente, (iii) “o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, portanto, é um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada, nem de pessoa pública”.²¹

52. Essa noção é corroborada pelo artigo 2º, I, da Lei 6.938/1981, segundo o qual a “Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”, baseada, dentre outros princípios, na “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

²⁰ Já assentou o Superior Tribunal de Justiça que “a ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente” (REsp 889.766/SP, rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma, DJ de 18.10.07).

²¹ Direito Ambiental Constitucional, 4ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2002, p. 53. Na mesma obra, o autor conceitua o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, que abrange três aspectos: o meio ambiente artificial; o meio ambiente cultural; e o “meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei 6.938, de 31.8.1981, define em seu art. 3º, quando diz que, para os fins nela previstos, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (pp. 20/21).

público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

53. Para o Supremo Tribunal Federal, o direito fundamental *ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* (artigo 225, CR/88) é “*típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano*”, cabendo “*ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual*” (ADI 3540 MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3.2.2006).

54. Édis Milaré assinala, assim, que “*a Carta brasileira erigiu-o (o meio ambiente) à categoria de um daqueles valores ideais da ordem social, dedicando-lhe, a par de uma constelação de regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente, institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo*”.²²

55. Portanto, a proteção constitucional *ao meio ambiente* é uma via de mão-dupla: por um lado, atribui ao Estado e à população o dever de zelar pelo *equilíbrio ecológico*, inclusive para as gerações futuras; por outro, assegura o *direito fundamental de uso* dos bens públicos, que permitem acesso do cidadão urbano aos espaços ecológicos que constituem o *meio ambiente equilibrado*, elemento indispensável à *qualidade de vida sadia*.

56. Assim – arremata José Afonso da Silva –, “*o objeto de tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos*”, mas “*a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida*”.²³

²² *Direito do Ambiente*, 6ª edição, Revista dos Tribunais: São Paulo: 2009, p. 144.

²³ *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2002, p. 81.

57. Afinal, como afirma *Marise Costa de Souza*, “*quis o constituinte acrescentar ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a qualidade de ser essencial à sadia qualidade de vida; o que o vincula a uma finalidade pública*”.²⁴

58. A ementa do seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça tece considerações relevantes sobre o tema:

[...] 2. Praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível.

3. Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa acessibilidade que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os “*indesejáveis*”, sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda.

4. Em vez de resíduo, mancha ou zona morta - bolsões vazios e inúteis, verdadeiras pedras no caminho da plena e absoluta explorabilidade imobiliária, a estorvarem aquilo que seria o destino inevitável do adensamento -, os espaços públicos urbanos cumprem, muito ao contrário, relevantes funções de caráter social (recreação cultural e esportiva), político (palco de manifestações e protestos populares), estético (embelezamento da paisagem artificial e natural), sanitário (ilhas de tranquilidade, de simples contemplação ou de escape da algazarra de multidões de gente e veículos) e ecológico (refúgio para a biodiversidade local). Daí o dever não discricionário do administrador de instituí-los e conservá-los adequadamente, como elementos indispensáveis ao direito à cidade sustentável, que envolve, simultaneamente, os interesses das gerações presentes e futuras, consoante o art. 2º, I, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

(REsp 1135807/RS, rel. Min. *Herman Benjamin*, 2ª Turma, DJe de 8.3.12)

59. Comentando a Lei da Ação Popular, *Toshio Mukai* afirma:

²⁴ *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise*, Editora Juruá: Curitiba, 2003, p. 98 e pp. 193/194.

O meio ambiente foi considerado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, **tendo em vista o uso coletivo** (inc. I do art. 2º). Decorre dessa disposição que qualquer cidadão poderá defender o meio ambiente (em geral) através do acesso à ação popular, que lhe fica permitido de modo expresso.²⁵

60. Assim, como o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* compreende não só um dever do Estado, mas *direito subjetivo fundamental* de gozo dos bens comuns de uso público, lesa o *meio ambiente* ato infralegal que, mediante desvio de finalidade e desconsiderando o interesse coletivo, cria proibição desproporcional que, em última análise, restringe o acesso dos cidadãos aos espaços ecológicos.

61. Por tudo isso, *Hugo Nigro Mazzili* assevera que, “*por meio da ação popular constitucional, o próprio cidadão pode hoje defender o meio ambiente*”, enfatizando que “*tudo o que diga respeito ao equilíbrio ecológico e induza a uma sadia qualidade de vida, é, pois, questão afeta ao meio ambiente*”.²⁶

62. Portanto, esta ação popular é cabível porque o ato administrativo causa lesão tanto à *moralidade administrativa* quanto ao *meio ambiente*.²⁷

DIÁLOGO DEMOCRÁTICO

63. *Celso Antônio Bandeira de Mello* ensina que:

Diferentemente do ato civil, - em que alguém procura apenas o interesse de sua própria pessoa – o ato administrativo só pode buscar um interesse transcendente à simples unidade jurídica do aparelho estatal. Isto é, só lhe assiste perseguir um interesse do qual se pode dizer – em certo sentido –

²⁵ *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*, 2ª edição, Editora Dialética: São Paulo, 2002, p. 171.

²⁶ *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 12ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2000, p. 22/24.

²⁷ Na opinião de *Paulo Affonso Leme Machado*, “*merecem elogios aqueles que vierem a utilizar da ação popular para a defesa dos bens de uso comum do povo, pois a experiência tem demonstrado que é um procedimento pouco utilizado, que exige excepcional coragem (os adversários são poderosos, demanda emprego de tempo e fica na dependência de encontrar-se advogado)*”. (*Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 428).

que é um interesse de terceiro; ou seja, um interesse alheio: o da coletividade, dos administrados, em geral. Ao usarmos esta expressão, estamos nos reportando ao comentário de *Cirne Lima*, segundo quem, a atividade administrativa é atividade de quem não é proprietário, e sim a de quem gere negócio alheio; de quem cura interesses de outrem. Os interesses a serem buscados pelo ato administrativo são *públicos*. Isto corresponde a dizer que são os que a ordenação normativa entendeu de assim qualificar, por considerá-los pertinentes a toda a coletividade.²⁸

64. *Carlos Ari Sunfeld*, de sua vez, anota com propriedade que

O direito urbanístico, justamente por decorrer de uma visão totalizante de mundo – e de, muito coerentemente, tratar o urbanismo como função pública –, sujeita-se ao risco, nada desprezível, de descambar para o *totalitarismo estatal*. Isso em duas possíveis vertentes: a do Estado que se fecha à influência da sociedade, tanto na tomada de suas decisões como no desenvolvimento de suas ações materiais (*isolamento estatal*), e a do Estado que impede sistematicamente a ação individual (*auto-suficiência estatal*).²⁹

65. Para assegurar a observância do *interesse público* e diminuir o risco de que as políticas urbanísticas se tornem *totalitárias*, o inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – estabeleceu o princípio da *gestão democrática*.³⁰

66. Nesse contexto, *Paulo Affonso Leme Machado* orienta que “o Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais – águas, ar, solo, fauna e florestas, patrimônio histórico –, mas como um gestor ou

²⁸ *Ato Administrativo e Direitos dos Administrados*, Revista dos Tribunais: São Paulo, 1981, pp. 17/18.

Sobre o tema, *José Afonso da Silva* afirma que são “normas de direito urbanístico todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística” (*Direito Urbanístico Brasileiro*, 4ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 35).

²⁹ *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*, em *Estatuto da Cidade*, Coord. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, Malheiros Editores: São Paulo, 2002, pp. 56/57.

³⁰ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”

gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens ‘de uso comum do povo’”.³¹

67. O autor prossegue:

O bem público “do povo” (art. 99, I, do CC/2002) merece receber tratamento jurídico diverso dos outros bens públicos. Com sabedoria, Paolo Maddalena assevera: “*o pertencer e o uso público do bem público tendem a coincidir, quase como na democracia romana: como já se viu o termo publicus indicava seja pertencente ao populus, seja de uso público*”. Isto quer dizer, em outros termos, que o ordenamento positivo (no caso verdadeiramente norma constitucional), prevê, não só que a Administração gestione os bens públicos da Coletividade, mas que não se transforme em proprietária *iure privatorum*. Massimo S. Giannini acentua que o Estado somente intervém nos bens de uso comum (*res communes omnium*) através do “*poder de polícia, com a finalidade de que sejam respeitadas as regras de convivência*”.³²

68. Ressaltando a condição de *patrimônio público do meio ambiente*, Édis Milaré assenta:

Quanto mais adulta e consciente uma comunidade, tanto mais ela cuida dos seus interesses de maneira participativa. Como ponto de partida para as ações, a sociedade democrática é a gestora primária e original dos seus interesses e do seu patrimônio. Ela o faz mediante diferentes pactos, através de grupos constituídos para este ou aquele fim. Preservação e melhoria do meio ambiente não escapam à regra.

[...]

De fato, a comunidade, através de instituições, movimentos populares e organizações intermediárias, envolve-se cada vez mais com a problemática ambiental. Isto decorre da tomada de consciência da situação, do amadurecimento político das instituições e das pessoas, assim como da estimulante solidariedade com a Terra, “*nossa casa*”. Nenhum processo político-administrativo pode ser desencadeado sem a *participação comunitária* se quiser obter legitimidade e eficácia. Aliás, os governos devem encarnar as aspirações da sociedade, quer explícitas, quer implícitas, e para tanto eles são constituídos. Não é outra a base de sustentação dos regimes

³¹ *Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 98.

³² *Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 420.

democráticos. A consciência do meio ambiente como bem comum proporciona novos rumos na participação da comunidade para definir seus objetivos, implementar suas ações e alcançar seus resultados.³³

69. Nos instrumentos adotados pelo Estatuto da Cidade para assegurar a *participação democrática*, destacam-se os previstos no inciso II do artigo 43: “*debates, audiências e consultas públicas*”.³⁴

70. *Maria Paula Dallari Bucci*, no artigo *Gestão Democrática da Cidade* ensina que

os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que realizem os princípios constitucionais relacionados à atuação do Poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto no art. 5º, XXXIII, como no princípio da publicidade, do art. 37 da Constituição Federal. Também se relacionam com esses institutos participativos o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV) e o da ampla defesa (art. 5º LM), sem falar nos demais princípios do art. 37, no controle por via de ação popular (art. 5º, LXXIII), e tantos outros.

Esse novo papel do processo administrativo, com a ampliação das formas de participação popular, confere maior destaque aos atributos “substanciais” dos atos administrativos relacionados à atividade urbanística, nomeadamente motivação e finalidade. Devem ser mais explícitas as condições de validade dos atos em relação aos seus pressupostos materiais, não bastando o preenchimento das condições formais, relativas à competência do agente, à forma exterior do ato e à licitude do objeto. O processo administrativo dispõe sobre o rito a ser observado para que se faça essa demonstração, abrindo-se oportunidade para o exercício do contraditório³⁵

³³ Direito do Ambiente, 6ª edição, Revista dos Tribunais: São Paulo: 2009, p. 129.

³⁴ José Afonso da Silva enfatiza que “o respeito ao princípio da legalidade constitui exigência fundamental para uma gestão democrática da cidade determinada pela Estatuto da Cidade (art. 43), que, para tanto, requer outros mecanismos, tais como órgãos colegiados de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (*Direito Urbanístico Brasileiro*, 4ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 34).

³⁵ Em *Estatuto da Cidade*, Coord. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, Malheiros Editores: São Paulo, 2002, pp. 332/333 (destacou-se).

71. O artigo 10 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, subscrita no Rio de Janeiro em 1992, também estabelece que “*o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente*”.

72. Esse indispensável *diálogo democrático* não foi ignorado pela Lei Orgânica do Distrito Federal, que assegura “*a participação comunitária no planejamento, execução e vigilância de atividades que visem à proteção, recuperação ou melhoria da qualidade ambiental*” (art. 279, XIX).

73. Diante disso tudo, como elucida *Paulo Affonso Leme Machado*, “*o Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira*”.³⁶

74. No caso, porém, o Instituto Brasília Ambiental resolveu proibir o acesso de cães porque os proprietários supostamente deixaram de cumprir orientações passadas em diálogo bem restrito, realizado **há três anos**.

75. Como se disse, há normas de condutas que definem o que é e o que não é aceitável no que diz respeito aos cães e os parques públicos, e essas normas foram consideradas *suficientes* e *adequadas* em processo legislativo regular, em especial porque a proibição, dissociada de justificativa ambiental, contraria interesse público.

76. Ora, não cabe ao Instituto Brasília Ambiental, com base em diálogos realizados em 2012, contrariar a coletividade e a conclusão de um

³⁶ *Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 89.

legítimo processo legislativo democrático supondo que sua incapacidade de *orientar e fiscalizar* converge com o *interesse público*.

77. Assim, como a proibição não tem respaldo ambiental, ela só poderia ser instituída se tivesse sido precedida de anuência da população, democraticamente ouvida.

A CONTRIBUIÇÃO DOS CÃES À *SADIA QUALIDADE DE VIDA*

78. Não se descarta a hipótese de que parcela da população prefira impedir o acesso de animais domésticos a áreas públicas, ou limitá-los a determinados horários, dias da semana ou locais específicos. Não obstante, o fato de ser *arbitrária* já é suficiente, por si, à invalidação da proibição.

79. Estima-se que atualmente, nos lares brasileiros, há mais animais domésticos que crianças. A Pesquisa Nacional de Saúde de 2013, a última divulgada pelo IBGE³⁷, registra que 44,3% dos lares possuem ao menos um cão e que 17,7% dos lares têm ao menos um gato. São mais de 52 milhões de cachorros, enquanto – estima-se – a população infantil não supera 45 milhões.³⁸

80. Há diversas matérias jornalísticas que reproduzem estudos associando a convivência com animais domésticos ao desenvolvimento de companheirismo, redução do estresse e combate à depressão (doc. 18).³⁹

81. Uma delas descreve:

³⁷ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pns/2013>.

³⁸ <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/06/brasil-tem-52-milhoes-de-caes-e-22-milhoes-de-gatos-aponta-ibge.html>

<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/fernanda-fragata/noticia/2015/03/banimal-de-estimacao-ajuda-combater-e-controlar-problemas-de-saude.html>

³⁹ <http://exame.abril.com.br/estilo-de-vida/noticias/9-beneficios-que-bichos-de-estimacao-trazem-a-saude/lista>

<http://saude.ig.com.br/minhasaude/2013-04-20/10-beneficios-dos-pets-a-saude-e-ao-bem-estar-humano.html>

O contato com animais vai muito além da companhia que proporcionam. Um pequeno tempo diário dedicado a eles funciona como uma terapia ao ser humano. Conversar e brincar com animais pode diminuir o estresse, sem contar o carinho que eles são capazes de doar. Quem tem animal de estimação sabe a sensação de chegar em casa depois de um dia de trabalho cansativo e ser recebido com festa. Isso deixa qualquer um mais feliz.

A sensação de alegria libera endorfina ao cérebro, um hormônio capaz de relaxar o ser humano, colaborar com seu bem-estar, controlar a pressão sanguínea e a melhorar o sono. Por isso, algumas pessoas, mesmo que inconscientemente, se dedicam tanto aos animais e se sentem melhor com esse contato.⁴⁰

82. De fato, é irrefutável que, ao menos para quem gosta –as manifestações populares, abaixo assinados e a robusta composição do polo ativo desta demanda demonstram que são muitos –, a interação com cães, principalmente em contato com a natureza, propicia maior qualidade de vida.

83. Antes dessa exagerada proibição, no próprio Parque Dom Bosco os cães, principalmente os dóceis, exibiam frequentemente sua facilidade de interação com a sociedade e divertiam os donos e outros frequentadores do espaço (doc. 19).

O EXEMPLO DO PARQUE DA CIDADE

84. Exemplo positivo do equilíbrio dos cães com os demais visitantes, em especial os praticantes de esportes, o *Parque da Cidade* – Parque Dona Sarah Kubitscheck criou, no ano passado, um espaço específico para os animais: o *Parcão*.

⁴⁰ <http://www.maisequilibrio.com.br/saude/animais-trazem-beneficios-a-saude-humana-5-1-4-320.html>

85. Reportagem do *Correio Braziliense* registra que a criação do espaço observou demanda popular, reconhecida como legítima pela Diretoria do Parque, exposta em manifestações e passeatas com a presença dos animais.⁴¹

86. Isso é mais uma evidencia de que se a intenção do IBRAM era mesmo preservar *interesse coletivo*, havia meios mais proporcionais para atingir seu objetivo.

LIMINAR: SUSPENSÃO DO ATO

87. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já assentou que não há vedação à concessão de medida liminar em ação popular, pois “*o autor popular não litiga contra o Estado, mas, ao contrário, como seu substituto processual*”.⁴²

88. *Hely Lopes Meirelles* é ainda mais enfático:

A ação popular tem fins *preventivos e repressivos* da atividade administrativa *ilegal e lesiva ao patrimônio público*, pelo quê sempre propugnamos pela suspensão liminar do ato impugnado, visando à preservação dos superiores interesses da coletividade.⁴³

89. No caso, como fartamente demonstrado, a *proibição* impugnada nesta ação atende apenas a interesse ilegítimo do Instituto Brasília Ambiental, em detrimento do direito fundamental dos cidadãos ao acesso aos bens comuns de uso público.

⁴¹ http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/07/16/interna_cidadesdf,437680/parque-da-cidade-oferece-local-exclusivo-para-donos-soltarem-os-caes.shtml

⁴² REsp 73.083/DF, rel. Min. *Fernando Gonçalves*, 6ª Turma, DJ de 6.10.1997.

⁴³ *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*, 33ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2010, p. 177.

90. Portanto, como não houve concordância da sociedade, que sequer teve oportunidade de se manifestar, o ato impugnado é contrário ao *interesse público*, já admitido democraticamente em processo legislativo.

91. A *proibição* causa imediatamente prejuízo coletivo de difícil ou impossível reparação, porque incide desde já e restringe a utilização do espaço ecológico pelos cidadãos interessados em frequentá-lo acompanhados de seus animais domésticos, partes essenciais à *sadia qualidade de vida*.

92. Ressalte-se que não há *periculum in mora* inverso, já que a suspensão dessa proibição apenas restituiria a situação anterior, em que o acesso de visitantes com cães era permitido, harmônico com o interesse coletivo e não causava prejuízo ao equilíbrio ecológico.

93. Confiam os autores, portanto, na suspensão da proibição impugnada, até o julgamento definitivo desta demanda.

PEDIDO

94. Pelas razões acima expostas, os autores pedem a concessão de medida liminar nos termos acima descritos e, ao final, a confirmação da tutela de urgência para que, por ofensa à *moralidade administrativa*, ou por lesão ao *meio ambiente*, seja reconhecida a nulidade da proibição instituída pelo Instituto Brasília Ambiental, com a condenação dos requeridos ao pagamento das custas processuais e honorários de sucumbência.

95. Requerem, nos termos do artigo 7º, I, “a”, da Lei da Ação Popular, a intimação do Ministério Público e a citação da autoridade pública e do Distrito

Federal, intimando-as para que apresentem também os documentos necessários ao esclarecimento dos fatos.

96. Propõem-se a provar o alegado por todos os meios admitidos em direito e informam que seu advogado recebe intimações no endereço constante do timbre.

97. Dão à causa o valor de R\$1.000,00.

Brasília, 21 de outubro de 2015

Pedro Corrêa Pertence
OAB/DF 33.919