

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E A LEGITIMIDADE
ATIVA DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL**

Frederico Costa De Boni*

Resumo: Desde o direito romano, havia entre “os do povo” uma relação direta com o Estado, com possibilidade de o indivíduo deliberar sobre os interesses da coletividade e participar desse processo. Com o passar do tempo, desenvolveu-se o instituto da ação popular, que tinha o nítido condão de tutelar, em especial, o patrimônio público. No Brasil, a expressão “ação popular” somente é utilizada a partir ano de 1965, donde expressamente a lei faz menção à legitimidade ativa a qualquer cidadão. Daí a grande celeuma, eis que a prova da cidadania ativa se dará com a apresentação do título de eleitor, mas, em se tratando de proteção ao meio ambiente e em face do caráter transfronteiriço deste, é pertinente e necessário que não só o brasileiro nato ou naturalizado tenha legitimidade para propositura de referida demanda, mas também o estrangeiro residente no país, alargando o conceito de cidadão previsto na legislação pátria.

Palavras-chave: cidadania; ação popular ambiental; legitimidade ativa.

1 Introdução

Há longo tempo, o instituto da ação popular representa importante mecanismo ao alcance do indivíduo para defesa de direitos de caráter não individual (difuso), com vistas a resguardar e evitar lesão no que tange ao patrimônio público. No presente trabalho, que destacará o mecanismo abordado na esfera específica do meio ambiente, busca-se instigar a reflexão acerca do surgimento da ação popular ambiental, corroborando a consolidação do projeto ambiental e de sustentabilidade,

* Mestrando em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS), especialista em Direito dos Contratos e Responsabilidade Civil pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e graduado em Direito pela mesma instituição.

bem como por meio de nuances, entre as quais o conceito de cidadão e a legitimidade ativa deste para propositura da ação.

Hodiernamente, a propagação do “saber ambiental” faz com que os diversos instrumentos jurídicos sejam repensados, a fim de que portem consonância com a tentativa de propagação da consciência ambiental. A ação popular ambiental, a exemplo dos demais instrumentos jurídicos, pode ofertar a sua parcela de contribuição, no entanto é preciso que seus dispositivos e características gerais possuam arrimo teórico sólido, sob pena de se tornar apenas um discurso retórico desprovido de fundamentação lógica e epistemológica.

Em um primeiro momento, valendo-se de pesquisa essencialmente bibliográfica, busca-se discorrer acerca da evolução histórica do instituto, que serve de estepe teórico e hierárquico para o estudo. Uma vez justificado o referencial normativo guiador, reporta-se a caracterização geral do instituto, no sentido de classificá-lo e examiná-lo, em específico no direito pátrio. Evidentemente, haverá contribuições teóricas diversas com o intuito de reforçar a validade de tal mecanismo posto ao alcance dos cidadãos.

Após o delineamento do quadro geral da ação popular ambiental, o exame recai sobre o conceito de cidadão. O objetivo é demonstrar e desmembrar de modo profundo e sensível o conceito de cidadão, a razão de este ser o legitimado ativo para propor a ação em tela, bem como a conotação que a Carta Magna busca dar a esse vocábulo ante o conceito estabelecido e legitimado na Lei nº 4.717/65.

Por fim, o objeto de exame será direcionado à legitimidade do estrangeiro como cidadão, nos termos da ação popular de cunho ambiental. Com isso, o leque de abordagem irá partir tanto da Constituição da República do Brasil e da legislação infraconstitucional como desses legitimados ativos.

Em termos metodológicos, o trabalho foi estruturado sob o método dedutivo, uma vez que parte-se de uma análise geral (da Constituição e legislação infraconstitucional – Lei nº 4.717/65) para chegar ao indivíduo-cidadão, legitimado para propositura da ação (eleitor-brasileiro nato e/ou naturalizado). Cabe ressaltar ainda que ganha relevo especial julgado recente, consoante se denota da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça colacionada, que tem como fundo a questão levantada por meio do presente estudo.

2 A ação popular ambiental

2.1 Evolução histórica

No direito romano, justamente pelo fato de a noção de Estado ainda não estar bem definida, já havia um espírito cívico com vistas à relação direta entre o indivíduo e o “Estado”, surgindo a ação popular, em decorrência desse forte vínculo entre o cidadão e a *gens*.

Por outras palavras, conforme leciona Rodolfo de Camargo Mancuso (2011, p. 47):

A falta de um Estado bem definido e estruturado era compensada com uma noção atávica e envolvente do que fosse o povo e a nação, irmanados sob o símbolo da emblemática loba romana. Ou seja, a relação entre o cidadão e a *res publica* era calçada no sentimento de que esta última pertencia em algum modo a cada um dos cidadãos romanos; e só assim se compreende que o *cives* se sentisse legitimado a pleitear em juízo em nome dessa *universitas pro indiviso*, constituída pela coletividade romana. E assim se explica que a própria sociedade gentílica da época fosse bastante receptiva a iniciativa dos cidadãos que se dispusessem a tutelar daquela *res communes omnium*.

Naquele modelo de ação, qualquer pessoa do povo (*populus*) poderia ingressar com a *actio popularis*, no que concerne a direitos que não os individuais, tampouco coletivos, mas sim os de interesse difuso¹, sendo os efeitos produzidos por meio desta, de proveito a todos, *erga omnes*.

Nesse sentido, Mattiolo (1968 apud CAMPOS FILHO, 1987, p. 82-83) lembra que “*altra eccezione alla regola generale, che res inter alios iudicata aliis non nocet nec prodest, i Romani amettevano per le azioni popolari*”. E essa exceção os romanos a admitiam – explica o mestre de Turim – porque,

[...] *nel sistema del giure romano, il giudicato, intervenuto sull azione popolare, faceva stato adversus omnes: in altri termini, il exceptio rei iudicate era concessa a chi già era stato covenuto con un azione popolare, contro chiunque avesse proposto nuovamente contro di lui la stessa azione, già stata esaurita e consumta col precedente giudicato* (MATTIOLLO, 1968 apud CAMPOS FILHO, 1987, p. 82-83) .

E, dando a razão dessa derrogação aos princípios gerais, afirma que ela consistia em que o autor, nas ações populares, agia como se fosse representante do público, para obter a condenação a uma pena pecuniária ou a uma prestação que devia ser paga uma única vez e em relação à qual não era admissível mais do que um só julgamento, afirmação que reitera, dizendo que o direito, cuja tutela provia a ação popular, era preestabelecido e único, por modo que, uma vez exercido, verificava-se a consumação processual da ação (MATTIOLLO, 1968 apud CAMPOS FILHO, 1987).

No intermédio, obviamente, a ação popular caiu em desuso, já que o regime feudal não admitia que nenhuma relação se desse de forma superior à do senhor feudal. Tomaso Bruno (apud SILVA, 1968, p. 25) já dizia que

¹ “Devemos distinguir os interesses coletivos dos interesses difusos propriamente ditos. Coletivos, são os interesses comuns a uma coletividade de pessoas e a elas somente, quando exista um vínculo jurídico entre os componentes do grupo: a sociedade mercantil, o condomínio, a família, os entes profissionais, o próprio sindicato dão margem ao surgimento de interesses comuns, nascidos em função de uma relação, base que une os membros das respectivas comunidades e que, não se confundindo com os interesses estritamente individuais de cada sujeito, permite sua identificação. Por interesses propriamente difusos, entendem-se aqueles que, não se fundando em um vínculo jurídico, baseiam-se sobre dados de fatos genéricos e contingentes, acidentais e mutáveis: como habitar na mesma região, consumir iguais produtos, viver em determinadas circunstâncias sócio-econômicas, submeter-se a particulares empreendimentos” (VITAGLIANO, 2001).

[...] certo, até quando e até onde o direito romano manteve sua poderosa influência e foi aplicado como direito comum, essa ação foi observada e adotada compativelmente com os regulamentos políticos dos Estados e das cidades, em que o direito mesmo se impôs. Certo é também que o direito bárbaro não conheceu esse instituto de modo específico, a não ser que se queira admitir, o que não cremos exato, que a acusação pública fosse uma forma específica de ação popular. Certo é, enfim, que o modo amplo e seguro, onde esta foi reconhecida, sancionada, aplicada e interpretada entre os romanos, não encontra nenhuma correspondência no direito feudal, nem no estatutário. [...] onde [...] o regime político assume caráter de absolutismo e de despotismo, a ação popular primitiva, aquela que convoca qualquer um a participar na tutela da coisa pública, não podia surgir.

Certo é que, em que pese o desuso, a sabedoria romana, mais notadamente o instituto da ação popular, perdurou ao longo dos anos, mostrando-se presente nos ordenamentos jurídicos da época moderna e contemporânea, reaparecendo no momento em que o Estado passou a ser democrático, sendo consensual que, na Bélgica, no ano de 1836, apareceu o primeiro texto sobre ação popular, seguindo-se de França e posteriormente Itália, onde é importante ressaltar a ação popular no campo do direito urbanístico (VIEGAS, 2003).

A Bélgica, em verdade, promulgou sua lei comunal, em que a ação popular é consagrada, pouco antes da similar francesa, porém não chegou a construir um sistema, não conseguiu prosperar sobre a tímida origem, nem dar-lhe aplicação (SIDOU, 1983). Já na Itália, a ação popular espelhada na *actio romana* convoca “o povo a vigiar as instituições: uma em matéria eleitoral, facultando ações ao eleitorado político e ao eleitorado administrativo; outra em matéria comunal e provincial; e a outra em matéria de beneficência pública” (SIDOU, 1983, p. 412).

Em Portugal, por meio da Lei nº 83, de 31 de agosto de 1995, regulou-se o “direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular”², sendo designadamente interesses protegidos pela presente lei a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o patrimônio cultural e o domínio público (art. 1º). A legitimação ativa aparece deferida a quaisquer cidadãos no gozo de seus direitos civis e políticos e às associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda (MANCUSO, 2011).

2.2 Evolução histórica no direito pátrio

Anteriormente à primeira Carta Magna, o regime das ordenações já admitia ações populares, mas tratava-se, na verdade, de reminiscências do direito romano, ou seja, esse regime só poderia ser utilizado para defesa das coisas públicas. Era,

² Lei Geral da República Portuguesa nº 83/95, de 31 de agosto, art. 1º. Disponível em: <http://pgdilisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis>. Acesso em: 3 ago. 2012.

consoante Weverson Viegas (2003), admitido entre nós, nas formas do velho direito romano, sem que houvesse, aqui, uma lei que tratasse do assunto. O que se dizia na época é que não havia nenhuma lei pátria que revogasse a Lei nº 2, § 34, do Digesto L. 43, Tit. 13, e as outras concernentes à matéria (VIEGAS, 2003).

Somente na Constituição de 1934, mais precisamente no art. 113, essa garantia constitucional foi expressamente prevista no ordenamento jurídico brasileiro, o qual dispunha que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios” (BRASIL, 1934).

Ocorre que, por ocasião da Constituição de 1937, a ação popular foi suprimida do ordenamento (FIORILLO, 2011), senso restabelecida pela Constituição Federal de 1946, com o objeto mais amplo, como se observa no seguinte excerto:

Art.141

[...]

§ 38. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (BRASIL, 1946).

Apenas com a Lei nº 4.717/65, ainda em vigor, utilizou-se a expressão “ação popular”. É curioso observar, consoante Di Pietro (2011), que desde sua instituição, pela Constituição de 1946, o instituto começou a ser utilizado, embora a lei regulamentadora só tivesse sido promulgada 19 anos depois; entende-se por autoaplicável o dispositivo. Por conseguinte, a Constituição de 1967, no art. 150, § 31, manteve o instituto, vindo a ser ampliado somente na Constituição de 1988, ao estabelecer o art. 5º, LXXIII, que

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

2.3 Características gerais

Como já explanado, a Carta Magna prevê, em seu art. 5º, LXXIII, a legitimidade e o objeto da ação popular, que é regulada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, sendo esta um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios, mas, sim, interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular, mas o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. Tem fins preventivos e repressivos da atividade ad-

ministrativa lesiva ao patrimônio público, assim entendidos os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico (MEIRELLES, 2011).

Mancuso (2011) denota que a ação popular pode ser caracterizada como um instrumento para controle externo da coisa pública. Abre-se, nesse sentido, espaço para o exercício da cidadania, em especial a de caráter ambiental, que, nos termos dos escritos de Canotilho e Moreira (1993), refere que a democracia participativa diz respeito a intervenção dos cidadãos, individualmente ou, sobretudo, por meio de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder ou nos próprios órgãos do poder.

Trata-se, de fato, da abertura de uma via de mão dupla na proteção ambiental (LEITE, 2011), em que o cidadão pode passar de mero beneficiário e destinatário da função ambiental exercida pelo Estado para ocupar uma posição positiva (GRAU, 1984), podendo intervir nesta, exercendo sua responsabilidade social compartilhada (BRASIL, 1988).

Torna-se o cidadão, com essa legitimidade, um verdadeiro defensor do interesse da legalidade e da coletividade (BIELSA, 1955)³, sem ter de invocar e demonstrar interesse pessoal no ato lesivo ao meio ambiente (CANOTILHO; MOREIRA, 1993).

3 A cidadania

3.1 Conceito de cidadania

Expressão originária do latim, que tratava o indivíduo habitante da cidade (*civitas*), na Roma antiga indicava a situação política de uma pessoa (exceto mulheres, escravos, crianças e outros) e seus direitos em relação ao Estado romano. No dizer de Dalmo Dallari (1998, p. 14):

[...] cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

No Brasil, a história da cidadania está diretamente ligada ao estudo histórico da evolução constitucional do país. A Constituição imperial de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 consagravam a expressão cidadania. Mas, a partir de 1930, observa Wilba Bernardes (1995), ocorre uma nítida distinção nos conceitos de cidadania, nacionalidade e naturalidade. Desde então, nacionalidade refere-se à qualidade de quem é membro do Estado brasileiro, e o termo cidadania tem sido empregado para definir a condição daqueles que, como nacionais, exercem direitos políticos.

³ De acordo com Bielsa (1955, p. 34-35): "a ação popular é educativa, como temos dito sempre e o seu exercício faz do cidadão um colaborador da moralidade e da legalidade, onde mais falta o faz o seu controle".

O historiador José Murilo de Carvalho (2002) define cidadania como o exercício pleno dos direitos políticos, civis e sociais, uma liberdade completa que combina igualdade e participação numa sociedade ideal, talvez inatingível. Carvalho (2002) entende que essa categoria de liberdade consciente é imperfeita numa sociedade igualmente imperfeita. Nesse sentido, numa sociedade de bem-estar social, utópica, por assim dizer, a cidadania ideal é naturalizada pelo cotidiano das pessoas, como um bem ou um valor pessoal, individual e, portanto, intransferível.

Sendo assim, cidadania nada mais é do que a soma das conquistas cotidianas e alcançadas ao longo do tempo, com a implementação destas por meio da participação dos cidadãos.

3.2 A legitimidade ativa e o estrangeiro residente no país

Consoante termos do art. 1º, §3º, da Lei nº 4.717/65 (BRASIL, 1965), a prova da cidadania para a propositura da ação popular deverá ser feita com o título eleitoral. Ou seja, há que ser brasileiro, nato ou naturalizado, já que somente este pode votar e ser votado.

Nesses termos, Pedro da Silva Dinamarco (apud COSTA, 2006, p. 43) considera justificada a exigência da prova de cidadania ativa (condição de eleitor) para o ajuizamento da ação popular:

Ademais, se a cidadania é acima de tudo um atributo político e se a ação popular é instrumento essencialmente político, (ao contrário das outras ações coletivas), além de um direito cívico, nada mais natural exigir do autor popular que ele esteja em pleno gozo de seus direitos políticos.

Hodiernamente, no que toca à ação popular de caráter ambiental, que tem sabidamente o caráter transfronteiriço, vislumbramos a necessidade de um alargamento do conceito de cidadão. Isso ocorre porque, nos termos tecidos por Motta (1998) e Aguiar (1994), há a necessidade de ampliação da cidadania, e que, na proteção ambiental, a cidadania deve ser qualificada hoje em termos planetários, considerando que a proteção do ambiente é uma questão de sobrevivência de toda espécie humana e do planeta.

Não obstante o caráter supramencionado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴ é um direito difuso e não somente público, consoante previsão à época da Lei nº 4.717/65. Isto é, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Carta Magna, o qual é notadamente autoaplicável, conforme preteritamente exposto, há a seguinte previsão legal:

⁴ "Art. 225: Todos têm o 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" (BRASIL, 1988).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Ademais, no que toca às regras de interpretação do conceito de cidadão, Fiorillo (2011) prevê que o conceito de cidadão deve ser, aprioristicamente, preenchido com elementos da própria Constituição Federal de 1988, não sendo sempre o mesmo conceito utilizado pelo constituinte.

Ressalta José Sérgio Monte Alegre (1993, p. 63-74) que

[...] a palavra cidadão não é sempre equivalente perfeito de eleitor. Prova de que não se acha no art. 64 do ADCT, pois do contrário somente o eleitor teria o direito de receber um exemplar da Constituição Federal, isso apesar de todos os brasileiros estarem igualmente sujeitos a suas disposições! Porém, não só ali. No nº V, do § 2º do art. 58, há também prova de que não existe relação necessária entre cidadão e eleitor, porquanto, se houvesse, as Comissões da Câmara e do Senado, ou as do Congresso Nacional não poderiam solicitar depoimentos a não ser de autoridades e eleitores [...] daí que, se a um mesmo vocábulo o texto atribui significados descoincidentes, o caso acertado é dar-lhe, em cada caso, o sentido mais ajustado à finalidade do sistema inteiro, porque é de sistema que se trata.

Nesse diapasão, resta claro que os legitimados para propor referida demanda popular são não somente os brasileiros natos ou naturalizados, consoante disposição da Lei nº 4.717/65, mas também todos os que se encontram residentes em solo nacional, entre eles, o estrangeiro.

3.3 A recente jurisprudência

No sentido de alargamento do conceito de cidadão, em que pese a raridade de julgados que tratam da matéria em específico, apresenta-se a seguir um comparativo de jurisprudências no que toca ao cerne do presente estudo, qual seja, a legitimidade ativa para propositura da demanda popular, restando clara a evolução do conceito de “cidadão-eleitor” das cortes superiores sobre o tema:

AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. (*omissis*) Ademais, a doutrina mais

abalizado sobre o tema aponta, *in verbis*: “O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor ação popular, sem o quê será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração. [...]

Recurso especial do Ministério Público Estadual não conhecido (REsp 802.378/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24.04.2007, DJ 04.06.2007 p. 312) (grifo nosso).

A recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça fomenta os termos lançados neste trabalho, sendo um significativo avanço também jurisprudencial ao conceito de cidadania, mesmo na hipótese de ação popular que não a de cunho ambiental, mas que a esta certamente terá proveito:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ELEITOR COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM MUNICÍPIO ESTRANHO ÀQUELE EM QUE OCORRERAM OS FATOS CONTROVER-SOS. IRRELEVÂNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. TÍTULO DE ELEITOR. MERO MEIO DE PROVA.

1. Tem-se, no início, ação popular ajuizada por cidadão residente e eleitor em Itaquai-ra/MS em razão de fatos ocorridos em Eldorado/MS. O magistrado de primeiro grau entendeu que esta circunstância seria irrelevante para fins de caracterização da legiti-midade ativa *ad causam*, posição esta mantida pelo acórdão recorrido – proferido em agravo de instrumento. 2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 1º, *caput* e § 3º, da Lei n. 4.717/65 e 42, p. único, do Código Eleito-ral, ao argumento de que a ação popular foi movida por eleitor de Município outro que não aquele onde se processaram as alegadas ilegalidades. 3. *A Constituição da Re-pública vigente, em seu art. 5º, inc. LXXIII, inserindo no âmbito de uma democracia de cunho representativo eminentemente indireto um instituto próprio de democracias re-presentativas diretas, prevê que “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 his-tórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (destaque acrescentado).* 4. *Note-se que a legitimidade ativa é deferida a cidadão. A afirmativa é importante porque, ao contrário do que pre-tende o recorrente, a legitimidade ativa não é do eleitor, mas do cidadão.* 5. *O que ocorre é que a Lei n. 4717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será prova-da por título de eleitor.* 6. *Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só meio de prova documental da cidadania, daí*

porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor da ação popular. Aliás, trata-se de uma exceção à regra da liberdade probatória (sob a lógica tanto da atipicidade como da não-taxatividade dos meios de provas) previsto no art. 332, CPC.

[...]

Recurso especial não provido. (REsp nº 1.242.800. – MS. RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Julgado em 07.06.2011) (grifo nosso).

Resta clara, por meio dos arestos apresentados, uma significativa evolução jurisprudencial no que toca à legitimidade e cidadania para propositura da ação popular, conquanto maior deverá ser a flexibilidade para propositura de ações quando se tratar de direitos ambientais, mais especificamente com relação ao estrangeiro residente no país.

4 Considerações finais

Esquivando-se de incursionar no típico positivismo jurídico (legalismo formal) que permeia as questões concernentes aos mecanismos processuais expostos pelo legislador com vistas à defesa de bens de caráter difuso, aliado ao fato da necessidade cada vez mais crescente de impor relevância às questões ambientais, o estudo tem como mote o entrelaçamento dessas duas problemáticas. Para tanto, julga-se necessário o resgate de ensinamentos da Antiguidade, que remontam ao direito romano, tendo em vista que, consoante mencionado alhures, justamente pela falta do “ente estatal”, já havia um espírito cívico com vistas da relação direta entre o indivíduo e o “Estado”, surgindo a ação popular, em decorrência desse forte vínculo entre o cidadão e a *gens*.

O foco do trabalho foi centrado no exame da legitimação ativa para propositura da ação popular ambiental. Antes disso, todavia, firmou-se o marco legislativo guiador da análise, contudo sem decair nas argumentações meramente formalistas. Em consonância à proposta epistemológica, justifica-se a adoção da Constituição de 1988 como parâmetro normativo, bem como a legislação infraconstitucional.

Abordou-se a evolução histórica do instituto no direito comparado, bem como no direito pátrio. Ressaltando que o instituto é estritamente ligado ao conceito de cidadania, buscou-se uma profunda e sensível análise do instituto. Não se trata apenas de um viés que põe ao cidadão-eleitor a possibilidade de propositura da ação popular de caráter ambiental.

Há, nessa perspectiva, com base na questão de caráter ambiental, a ideia de transfronteiricidade, o que acarreta a necessidade de alargamento do conceito de cidadão. Isto é, não somente o nacional ou naturalizado, mas também o estrangeiro residente no país.

Nesse aspecto, justifica-se o modelo constitucional e infraconstitucionalmente desenhado à preservação ambiental. No intento de cumprir o projeto ambiental legalmente estabelecido, em atenção ao critério já elencado, é necessário rever a

análise ao meio ambiente equilibrado, previsto na Carta Magna, no intuito de que o conceito de cidadão, na qualidade de eleitor, seja abordado em consonância com o caráter ambiental, isto é, com base nas questões transfronteiriças de referido bem jurídico tutelado, sabidamente como direito fundamental e garantido às presentes e futuras gerações.

Assim sendo, o estudo parece demonstrar a possibilidade e validade da utilização de critérios analíticos na costura da possibilidade da propositura da ação popular ambiental pelo “cidadão” estrangeiro residente no país, ao passo que, se for desprovida dessa interpretação, estaremos sucumbindo ao fim buscado pela Constituição Federal, qual seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e seu caráter transfronteiriços, donde se vislumbram avanços, consoante a colacionada recente jurisprudência.

THE HISTORICAL EVOLUTION AND LEGITIMACY ACTIVE PEOPLE'S ACTION ENVIRONMENTAL

Abstract: Since Roman law, was among “the people” a direct relationship with the State, with the possibility that a subject to participate and deliberate on the interests of the community. Over time, the institute has developed the popular action that had the clear power to protect, in particular, public property. In Brazil, the term “class action” is only used from 1965, where the law expressly mentions the active legitimacy to any citizen. Hence the great stir, behold proof of active citizenship will be with the presentation of the voter, but when it comes to protecting the environment and in the face of cross-border nature of this, relevant and necessary, not only the Brazilian born or nation is entitled to filing of such demand, but also the alien resident in the country, extending the concept of the citizen under the law homeland.

Keywords: citizenship; popular environmental action; active legitimacy.

Referências

- AGUIAR, R. A. R. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Ibama, 1994.
- ALEGRE, J. S. M. Ação popular: é mesmo de direito político que se trata? *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 63-74, 1993.
- BERNARDES, W. L. M. *Da nacionalidade: brasileiros natos e naturalizados*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- BIELSA, R. Ação popular e o poder discricionário da administração. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 157, p. 34-49, 1955.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 5º, LXXIII. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.
- BRASIL. Lei nº 4.717/65, art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

- BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil de 1934, art. 113. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03constituicao/contitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 3 ago. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946, art 141. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03constituicao/contitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 3 ago. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art 5º. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 225. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2013.
- CAMPOS FILHO, P. B. de. *Ação popular constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- CANOTILHO, J. J. G. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COSTA, S. H. da (Coord.). *Lei de ação civil pública e lei de ação popular*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- DALLARI, D. A. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- FIORILLO, C. A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GRAU, E. R. Proteção do Ambiente: caso parque do povo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 792, p. 255, abr. 1984.
- LEITE, J. R. M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MANCUSO, R. de C. *Ação popular – proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MATTIROLO, L. *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*. 4. ed. Roma: Torino Pratelli Bocca, 1968.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MOTTA, M. N. J. O exercício da cidadania no direito ambiental. In: VARELLA, M. D.; BORGES, R. C. B. (Coord.). *O novo direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- SIDOU, J. M. O. *“Habeas corpus”, mandado de segurança, ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- SILVA, J. A. da. *Ação popular constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1968.
- VIEGAS, W. A evolução histórica da ação popular. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 79, 20 set. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4200>>. Acesso em: 3 ago. 2012.
- VITAGLIANO, J. A. Ação popular características gerais e direito comparado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2183>>. Acesso em: 31 jul. 2012.