A CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE CIDADÃO E A EXIGÊNCIA DE TÍTULO DE ELEITOR PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POPULAR

A CITIZEN OF CONTEMPORARY CONCEPCION AND TITLE OF VOTER REQUIREMENT FOR FILING CITIZEN CLASS ACTION

AMÁLIA BRAGATTO NASCIMENTO VIEIRA*
BRUNO GOMES BORGES DA FONSECA**
CARLOS HENRIQUE BEZERRA LEITE***

Recebido para publicação em dezembro de 2011.

RESUMO: Este artigo analisou a legitimidade ativa na ação popular. Reconheceu esta demanda como garantia fundamental e seus objetos de tutela como direitos fundamentais. A Constituição conferiu legitimidade ao cidadão para propor ação popular. A Lei n. 4.717/1965 regulamenta no plano infraconstitucional a ação popular e considera como cidadão o portador de título de eleitor. Após análise da Constituição e do paradigma do Estado democrático de direito por ela adotado, concluiu-se que a lei regulamentadora da ação popular naquele particular não foi recepcionada. A concepção de cidadania é ampla e includente. Qualquer pessoa física pode propor ação popular. O estrangeiro também, desde que presente pertinência temática entre o objeto pretendido e sua condição de alienígena.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Popular; Legitimidade; Cidadania; Acesso à Justiça.

ABSTRACT: This paper has analysed the active legitimacy in citizen class action. It has recognized this action as a fundamental guarantee and also recognizes its protected objects as fundamental rights. The Constitution has conferred the citizen legitimacy to propose this class action. The Law 4.717/1965 regulates, in the infraconstitutional plan, the citizen class action and considers as citizen any bearer of vote register. After analysis of the Constitution and the Democratic State paradigm adopted by it, it is concluded that the law which regulates the citizen class action, in that particular point, was not received. The conception of citizenship is broad and inclusive. Any person may file a citizen class action. The foreigner as well, as long as is presents thematic pertinence of the intended object and its status as an alien.

KEY WORDS: Citizen class Action; Legitimacy; Citizenship; Access to Justice.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça no paradigma do Estado democrático de direito modifica-se. Exige alargamento das vias de ingresso. Além do Poder Judiciário, outros canais devem ser manejados, seja por instrumentos heterocompositivos e autocompositivos, preventivos e repressivos, singulares e coletivos. Essa elasticidade é maneira de assegurar direitos, inclusive os humanos e fundamentais.

* Aluna do 4º período do curso de Graduação em Direito da FDV. Integrante do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos do Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV.
** Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Especialista em Direito Constitucional pela UFES. Procurador do Trabalho na 17ª Região. Ex-Procurador do Estado do Espírito Santo.
*** Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Professor da FDV e da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Desembargador Federal do Trabalho. Diretor da EJUD-Escola Judicial do TRT da 17ª Região (biênio 2009/2011). Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho. Professor orientador do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos do Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV.

Os direitos humanos e fundamentais nesse novo arquétipo de Estado (democrático de direito), igualmente, libertam-se da concepção restritiva do paradigma do Estado liberal e passam a ser enxergados como proteção individual e coletiva das pessoas. É possível cogitar em direitos humanos e fundamentais metaindividuais, pois.

Esta pesquisa inter-relacionará os direitos fundamentais metaindividuais e um dos instrumentos judiciais capaz de tutelá-los (ação popular). Enfrentará, como objetivo, a concepção de cidadão, adstrita à exigência de título de eleitor, como requisito formal no reconhecimento da legitimidade ativa para propositura daquela demanda.

O trabalho justifica-se, pois, ao lado do regime democrático estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/1988), tem-se a Lei n. 4.717/1965, lei da ação popular (LAP), que vincula o conceito de cidadania, para manejo daquela demanda judicial, à existência de título de eleitor (art. 1º, §3º). Verificar-se-á a compatibilidade desta limitação com a concepção constitucional de cidadão.

Nessa linha, caberá à pesquisa investigar o seguinte problema: a exigência do título de eleitor para o reconhecimento da legitimidade ativa na ação popular é compatível com a natureza daquela ação, a garantia de acesso à justiça e a proteção dos direitos fundamentais metaindividuais?

Para enfrentá-lo, dividir-se-á o trabalho em três partes. A primeira fará escorço histórico da ação popular no ordenamento jurídico brasileiro. A segunda verificará aspectos gerais da LAP, notadamente a legitimidade ativa. À terceira analisará o conceito de cidadão cingido à exigência do título de eleitor como condição para aforamento da ação popular. Adotar-se-á técnica de pesquisa documental indireta na modalidade pesquisa bibliográfica. A abordagem será jurídica e interdisciplinar, com passeios pelos direitos constitucional e processual.

1 ESCORÇO HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A ação popular foi prevista pela Constituição imperial, de 25 de março em 1824[1] (art. 157). Entretanto, na monarquia, aquela demanda tinha diretrizes bem distintas da atual, por

[1] BRASIL. *Planalto*. Constituicão Politica do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011.

ter caráter penal. A primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, nada dispôs acerca da referida ação, malgrado fosse admitida, ao menos, doutrinariamente[2].

Foi na Constituição de 16 de julho de 1934 (art. 113, n. 38) que a ação popular aparece como instrumento protetor do patrimônio público, diferentemente da conotação penal de outrora. A Constituição de 10 de novembro de 1937, por sua vez, extirpou aquela demanda do sistema constitucional.

A ausência de previsão da ação popular na Constituição de 1937 evidencia seu caráter democrático. O regime autoritário, possivelmente, preocupado com instrumentos participativos e democratizantes, extirpou-a do ordenamento jurídico brasileiro com objetivo de impedir participação popular na coisa pública.

A ação popular foi reinserida pela Constituição de 18 de setembro de 1946 (art. 141, §38), com a queda do *Estado Novo,* por ser instrumento afinado com a redemocratização do país. Sob sua égide foi promulgada a lei regulamentadora (LAP)[3]. A Constituição posterior, de 24 de janeiro de 1967 (art. 150, §31), igualmente, previu-a. O mesmo ocorreu com a Emenda Constitucional (EC) n. 1/1969 (art. 153, §31).

A CF/88, ao instituir o paradigma do Estado democrático de direito (art. 1º), naturalmente, manteve a previsão da ação popular (art. 5º, LXXIII)[4] e contemplou-a, expressamente, no rol de direitos e garantias fundamentais.[5] Houve acréscimo em seu objeto para incluir atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

Embora prevista pela CF/1988, a ação popular continua regulamentada pela LAP, datada de 1965. Esta lei foi confeccionada em contexto histórico marcado pela ditadura militar. Período de privação democrática, ausência de transparência no uso do patrimônio público e de

[2] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 6. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 66.
[3] Coube à legislação infraconstitucional nomeá-la, expressamente, como ação popular. A nomenclatura foi absorvida pelas Constituições brasileiras posteriores: FONSECA, Bruno Gomes Borges. Microssistema processual para tutela de direitos coletivos. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. Brasília: LTr, ano XVVIII, n. 35, mar. 2008, p. 15.
[4] Idem, p. 13.
[5] Redação do inciso LXXIII do art. 5º da CF/88: "Art. 5º. [...] 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;".

controle à liberdade das pessoas. O mote era obstaculizar, o máximo possível, a participação popular e atos que visassem intromissão em assuntos de governo.

Diante dessa contextualização histórica, possível afirmar que a ação popular é demanda judicial assegurada constitucionalmente (autêntica garantia fundamental) e alinhada com o regime democrático. Restrições ao seu manejo poderão importar retrocesso à participação das pessoas na gestão pública. Essa premissa segue como pista inicial para responder ao problema proposto. Para tanto, expor-se-á aspectos gerais daquela ação a fim de preparar a verticalização da análise.

2 ASPECTOS GERAIS DA AÇÃO POPULAR

A ação popular tem como objetivo proteger bens coletivos, de interesse comum da população, mais especificamente interesses difusos[6] elencados no art. 5º, LXXIII: patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural.

Essa demanda é mecanismo imprescindível na concretização do paradigma do Estado democrático de direito, por seu viés participativo, integrativo e de fiscalização da população do patrimônio público. O cidadão, na qualidade de autor da ação, age em prol da coletividade por instrumento protetor de interesses difusos[7]. Em síntese, asseveram Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega e Sérgio Augusto Frederico:

É necessário buscar nova forma de democracia que amplie as possibilidades de participação e de controle democrático. A utilização dos instrumentos constitucionais, como a ação popular, aperfeiçoa as práticas participativas.[8]

Logo, limitações à utilização da ação popular pela legislação infraconstitucional, especificamente quanto à legitimidade ativa, devem ser avaliadas com cautela, numa interpretação de *cima para baixo, da Constituição para a lei* (e não o revés, como geralmente é realizada), sob pena de podar a participação das pessoas na gestão do patrimônio público.

[6] A ordem jurídica brasileira definiu os interesses difusos no art. 81, parágrafo único, I da Lei n. 8.078, promulgada em 11 de setembro de 1990, reguladora do Código de Defesa do Consumidor (CDC): BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Vade mecum*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 816.
[7] MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados 'interesses difusos'. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano VII, out.-dez. 1982, n. 28, p. 9.
[8] Ação Popular no contexto democrático: aspectos processuais. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação popular*: aspectos relevantes e controvertidos. São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 304.

Cabe sempre reaviar o caráter democratizante e participativo daquela demanda e sua compatibilização com o paradigma do Estado democrático de direito.

A ação popular é garantia fundamental. No direito constitucional comumente dividem-se os direitos fundamentais em direitos e garantias. No Brasil essa distinção remonta à lição de Rui Barbosa. Para esse jurista, embora se constatasse ausência de especificidade da Constituição acerca das garantias constitucionais, era possível encontrar textos puramente declaratórios (direitos) e textos destacadamente assecuratórios daqueles direitos (garantias)[9].

Os interesses difusos defendidos pela ação popular, igualmente, têm natureza de direitos fundamentais. A CF/1988, ao preceituar como cláusula de salvaguarda os direitos e garantias individuais, na realidade, estipula como cláusula pétrea, direitos e garantias fundamentais[10], que não se limitam aos direitos e garantias individuais[11], típicos do paradigma do Estado Liberal, mantidos pelo arquétipo democrático, porém, ampliados para direitos e garantias coletivos em sentido amplo.

Outra questão importante (uma das mais relevantes no desenvolvimento deste trabalho) é a legitimidade ativa na ação popular. A CF/1988 (art. 5º, LXXIII) reconheceu-a ao cidadão. A LAP, promulgada antes da atual Constituição, definiu como pessoa cidadã a portadora de título de eleitor (art. 1º, §3º). Consequentemente, para propor aquela demanda, nessa leitura inicial, é necessário dupla condição: ser brasileiro e eleitor.

Essa ideia de legitimidade ativa fundada na dupla condição é esposada pela doutrina. Nesse sentido e ilustrativamente Luísa Furtado:

> Por outras palavras o exercício da ação popular pede a concomitância da dupla condição de brasileiro e eleitor. Compreende-se que assim seja, porque é ao entrar no gozo dos direitos políticos que o brasileiro passa a fruir da condição de fiscalizador dos representantes que elege para o Parlamento, e, por extensão, de todos os demais agentes encarregados da gestão da coisa pública [...][12]

Entrementes, diante do paradigma do Estado democrático de direito, inaugurado pela CF/1988, ser cidadão, mesmo numa análise de legitimidade processual, parece trilhar para sentido ampliado. É isso que se propõe analisar, em linhas gerais, no capítulo seguinte.

---

[9] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 527-529.
[10] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 175.
[11] MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional*. Teoria da constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2004, p. 39-40.
[12] *Ação popular*: mecanismo de controle dos atos da administração pública pelo cidadão. São Paulo: LTr, 1997, p. 74.

3 A CONCEPÇÃO DE CIDADÃO E A EXIGÊNCIA DE TÍTULO DE ELEITOR: PROPOSTA DE LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA NA AÇÃO POPULAR

A LAP (art. 1º, §3º), para fins de propositura da ação popular, restringiu a definição de cidadão à pessoa portadora de título de eleitor. No entanto, cumpre verificar se aludido ato normativo foi recepcionado pela CF/1988, inaugurante de modelo democrático, estribado no respeito e máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

A ação popular é uma garantia fundamental reconhecida constitucionalmente ao cidadão. A rigor, tutela interesses difusos e como tais materializam direitos fundamentais, como o meio ambiente sadio. A CF/1988, por seu turno, omitiu-se em impor qualquer concepção castradora de cidadão. Reconheceu a cidadania como fundamento republicano (art. 1º, II), assegurou a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e ao iniciar o Capítulo I do Título dos *Direitos e Garantias Fundamentais* assegurou-os aos brasileiros e também aos estrangeiros residentes no país (art. 5º, *caput*). Logo, também no campo processual, é possível releitura do conceito de cidadão com rompimento das amarras contempladas na LAP.

Roberta Laena Costa Jucá posiciona-se favorável à concepção ampliativa de cidadania para fins de propositura da ação popular[13], pois a restrição prevista na LAP choca-se com direitos fundamentais, principalmente o direito à participação política direta[14].

Ao limitar à propositura da ação popular ao portador do título de eleitor, os estrangeiros, os analfabetos, os maiores de setenta anos, os conscritos no período de serviço militar e os menores de dezoito poderão ser consideradas partes ilegítimas. Isso porque a CF/1988, naquelas categorias citadas, tornou facultativo o alistamento eleitoral e o voto ou impediu o alistamento (art. 14, §1º, I, *a, b* e *c* e §2º). Essas pessoas estariam, pois, alijadas do processo democrático, do direito de participação e, em última análise, do direito de propor a demanda popular.

O exercício de direitos políticos é típico da cidadania. Entretanto, o exercício de outros direitos[15] civis, trabalhistas, processuais etc. também são materializações de um cidadão. A potencialidade em ter esses direitos é suficiente para identificar a cidadania. Assim, ao propor

[13] No mesmo sentido: Luiz Manoel Gomes. *Ação popular aspectos polêmicos*: lei de responsabilidade fiscal, improbidade administrativa, danos causados por liminares e outros pontos relevantes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 215.
[14] A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão. *Pensar Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza*. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz, n. 8, v. 8, fev. 2003, p. 75-82.
[15] JUCÁ, Roberta Laena Costa. Op. cit., p. 78.

ação popular (e qualquer outra demanda) tem-se ato de pessoa cidadã. Limitar a legitimidade nessa demanda aos cidadãos é admitir exclusão; ir de encontro ao ideal inclusivo do paradigma do Estado democrático de direito.

Outro fator determinante na ampliação da definição de cidadão para fins de propositura da ação popular diz respeito ao aumento de objeto dessa demanda. Além das questões de índole políticas, pode ser manejada, por exemplo, com vistas à proteção ao meio ambiente. Neste caso, evidencia-se a legitimidade ativa do brasileiro e do estrangeiro, independentes da condição de eleitor[16], pois, afinal, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225).

A promoção da igualdade e a proibição de qualquer forma de discriminação, asseguradas pela CF/1988 (arts. 3º, IV e 5º, *caput*)[17], igualmente, motivam posição contrária à restrição imposta pela LAP de reconhecer como cidadão, para fins de propositura de ação popular, o portador de título de eleitor.

Gustavo de Melo Medeiros adiciona novos argumentos em defesa da ausência de recepção da definição restritiva de cidadão contemplada na LAP: (i) inexiste na CF/1988 qualquer dispositivo limitador do conceito de cidadania; (ii) como a ação popular tutela interesses difusos todos os afetados teriam legitimidade em seu manejo; (iii) é o povo o titular dos objetos passíveis de *judicilização* pela ação popular[18].

De fato, uma das características do interesse difuso é a indivisibilidade do objeto. A sua violação afeta a todos e a sua defesa, também, a todos serve. A ação popular, da forma que foi regulamentada pela legislação infraconstitucional, parece pretender romper esse caráter ao admitir como legitimado ativo apenas o portador de título de eleitor e impedir aos demais afetados esse mecanismo de atuação.

A interpretação da palavra *cidadão,* constante do art. 5º, LXXIII, deve ser operacionalizada de *cima para baixo;* da Constituição para a lei e jamais de forma contrária. A par dos argumentos apresentados é possível defender que o art. 1º, §3º da Lei n. 4.717/1965 não foi recepcionado pela nova ordem constitucional inaugurada em 1988.

[16] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 8. ed. rev. atul. ampl., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 402-403.
[17] Idem, p. 9.
[18] A legitimidade ativa na ação popular – relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação popular*: aspectos relevantes e controvertidos. São Paulo: RCS Editora, 2006, 179-180.

O paradigma do Estado democrático de direito absorveu as bandeiras do Estado liberal e social, contudo, acresceu palavra de carga transformadora (*democracia*). Conseguintemente, pretende ser agregador, includente. Essa é a ideia imanente de cidadania: agregação; direito a ter direitos. Limitar a concepção de cidadão, para fins de legitimidade ativa na ação popular, à condição de eleitor é olvidar daquelas lições.

Admitir a recepção do art. 1º, §3º da Lei n. 4.717/1965, diferentemente, afrontaria o paradigma do Estado democrático de direito insculpido pela CF/1988, limitaria o conceito inclusivo de cidadania, diminuiria a abertura de acesso à justiça e poderia frustrar mais uma forma de defesa efetiva dos direitos fundamentais.

A ação popular, como garantia fundamental, deve obediência ao princípio da máxima efetividade. À norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. Esse princípio é especialmente aplicável no âmbito dos direitos (e garantias) fundamentais e por existir dúvida acerca da sua aplicação[19].

A exigência do título de eleitor para o reconhecimento da legitimidade ativa na ação popular, portanto, incompatibiliza-se com a natureza daquela ação, com a garantia de acesso à justiça e com a proteção dos direitos fundamentais metaindividuais. O paradigma do Estado democrático de direito exige alargamento dessa legitimação.

Assim, a princípio, qualquer pessoa natural pode propor ação popular, mesmo ausente à condição de eleitora. Como a CF/1988 (art. 5º, LXXIII) reporta-se à palavra *cidadão*, fica excluído do rol de legitimados ativos a pessoa jurídica[20].

Situação merecedora de análise particular é a condição do estrangeiro. A CF/1988 assegurou direitos fundamentais (art. 5º, *caput*) ao alienígena residente no país. A palavra *residente* é entendida no sentido de *estar* em território nacional e não na concepção civilista de domicílio[21]. Assim, tanto o estrangeiro domiciliado, como o de passagem (ou em trânsito) no Brasil, podem ingressar com ação popular, pois são sujeitos de direito.

[19] CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1124.
[20] Verbete 365 de Súmula do Supremo Tribunal Federal (STF): BRASIL. Súmulas do Supremo Tribunal Federal. *Vade mecum*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 365.
[21] BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Acórdão. Habeas corpus n. 94.016-SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgamento: 16.9.2008. Publicação: DJE 27.2.2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2894016%2ENUME%2E+OU+94016%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10 dez. 2011.

É preciso, pois, revisar o conceito de cidadão numa era de direitos multidimensionais e globalizados, com possibilidade de se reconhecer legitimidade ativa internacional para que qualquer pessoa estrangeira também possa ser parte legítima na proteção do meio ambiente e do patrimônio social e cultural da humanidade. Ricardo Lobo Torres, nesse sentido, salienta:

> Emerge ultimamente o conceito de cidadania mundial ou internacional, que há alguns anos poderia aparecer como uma *contradictio in terminis*. A cidadania mundial é a que o cidadão desfruta no plano internacional, no qual também possui direitos subjetivos. O direito internacional público deixa de ser o conjunto de normas e princípios que regulam as relações entre nações para adquirir o contorno de um "direito internacional dos direitos humanos", que garante *status* específicos aos cidadãos dos diversos países [...] o homem passa a titular direitos, na dimensão internacional, frente aos Estados democráticos ou àqueles que, mesmo não sendo democráticos, possam ser considerados decentes.[22]

Os direitos humanos comuns, na atual conjuntura internacional, interessam a todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, tal como o da proteção à vida, ao patrimônio social e cultural e o meio ambiente. Todavia, nem todo bem defendido na ação popular pode justificar a legitimidade do estrangeiro[23] para propô-la:

> Alguns direitos humanos se afirmam de modo coletivo ou difuso. É o caso, por exemplo, dos direitos ecológicos: o meio ambiente também participa do rol dos direitos fundamentais. O direito da natureza é expressão moderna do direito natural, que pertence indistintamente a todos os homens, pois que os rios e as florestas não possuem direitos em nome próprio. A pessoa humana é que tem o direito inalienável de viver em meio ambiente sadio e de ver por todos respeitada a natureza que a cerca[24].

"As dimensões do acesso à Justiça não alcançam apenas os nacionais. Por ser universal, engloba também os estrangeiros"[25]. É factível reconhecer, no particular, semelhança entre ação popular e outros remédios constitucionais, como o mandado de segurança e o habeas corpus, no sentido de alargar a legitimidade ativa dos estrangeiros na demanda popular.

Assim, alguns interesses difusos defensáveis pela ação popular não pertencem apenas à população brasileira, sendo imprescindível refletir acerca da possibilidade de ampliar a

[22] A cidadania na era multidimensional. In: _____ (Coord.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 309-310.
[23] Na hipótese de o estrangeiro ser naturalizado ou português, que se valha da cláusula constitucional de reciprocidade, poderá propor ação popular em qualquer hipótese.
[24] TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., p. 299-300.
[25] MELO, Gustavo de Medeiros. Op. cit., p.187.

legitimidade ativa em tal demanda para estrangeiros desde que exista pertinência temática entre o bem defendido na ação e à amplitude dos reflexos para além do território nacional.

Exatamente por isso, o estrangeiro não tem legitimidade para propor ação popular em defesa da moralidade administrativa, pois esse interesse, a princípio, relaciona-se apenas à anulação de atos administrativos praticados por autoridades brasileiras e diz respeito à soberania nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação popular passou por longo processo de modificação e afirmação até alcançar o atual texto constitucional. Tirante a Constituição de 1946, a partir de 1934, apareceu em todas as Constituições brasileiras. Com a CF/1988 teve seu objeto abrangido e incluiu, por exemplo, a proteção do meio ambiente. No plano infraconstitucional, foi regulamenta pela LAP, datada de 1965, momento em que o país vivia período de ditadura militar.

A CF/1988 conferiu ao cidadão legitimidade ativa na ação popular. A LAP, por seu turno, considera como tal o portador de título de eleitor. A legislação infraconstitucional, no particular, não foi recepcionada pela nova ordem constitucional, isso porque o paradigma do Estado democrático de direito é inclusivo e a ideia de cidadania nesse modelo é abrangente. Ser cidadão é pode ter potencialmente qualquer tipo de direito (e não só direitos políticos).

Assim, qualquer pessoa natural pode propor ação popular. O estrangeiro, domiciliado e em trânsito no país, também. Entretanto, o alienígena, em certas situações, por falta de pertinência temática, pode ser considerado parte ilegítima para propor aquela demanda.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.
BRASIL. Súmulas do Supremo Tribunal Federal. *Vade mecum*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Acórdão. Habeas corpus n. 94.016-SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgamento: 16.9.2008. Publicação: DJE 27.2.2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2894016%2ENUME%2E+OU+94016%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10 dez. 2011.
CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.
FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 8. ed. rev. atul. ampl., São Paulo: Saraiva, 2007.
FONSECA, Bruno Gomes Borges. Microssistema processual para tutela de direitos coletivos. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. Brasília: LTr, ano XVVIII, n. 35, mar. 2008, p. 15-37.
FURTADO, Luísa Elisabeth Timbó Corrêa. *Ação popular*: mecanismo de controle dos atos da administração pública pelo cidadão. São Paulo: LTr, 1997.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Ação popular aspectos polêmicos*: lei de responsabilidade fiscal, improbidade administrativa, danos causados por liminares e outros pontos relevantes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão. *Pensar Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza*. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz, n. 8, v. 8, fev. 2003, p. 75-82.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 6. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELO, Gustavo de Medeiros. A legitimidade ativa na ação popular – relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação popular*: aspectos relevantes e controvertidos. São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 163-206.

MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional*. Teoria da constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados 'interesses difusos'. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano VII, out.-dez. 1982, n. 28, p. 7-19.

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SÉRGIO, Augusto Frederico. Ação Popular no contexto democrático: aspectos processuais. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coord.). *Ação popular*: aspectos relevantes e controvertidos. São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 301-341.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania na era multidimensional. In: _____ (Coord.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.