

10

A LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

André Luiz Lopes¹

RESUMO

Este trabalho trata sobre a legitimidade ativa *ad causam* na Ação Popular Ambiental, prevista na Lei n. 4.717/65 e art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que indicou o cidadão como único legitimado a propor esse remédio constitucional para prevenção e reparação do dano ambiental.

Será investigado o conceito de cidadão, restrito à pessoa do eleitor na Lei n. 4.717/65, o que contraria a amplitude dada ao termo no art. 5º, LXXIII, da Carta Magna, apontando quem é o cidadão legitimado a propor Ação Popular Ambiental.

Palavras-chave: Ação Popular Ambiental. Meio ambiente. Dano ambiental. Legitimidade ativa *ad causam*. Conceito de cidadão.

ABSTRACT

This paper deals with the active legitimacy cause *ad in* Popular Environmental Action, under Law 4.717/65 and art. 5, LXXIII of the Federal Constitution, which indicated the citizen as the sole legitimate to propose this constitutional remedy for prevention and remedying of environmental damage.

¹ Advogado, professor da Escola Superior Dom Helder Câmara, pós-graduado em Direito Civil, Processual Civil e Público, Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade.

Will investigate the concept of citizen, restricted to the person of the voter in Law 4.717/65, which contradicts the breadth given to the term in art. 5, LXXIII, the Magna Carta, pointing citizen who is legitimized to propose Popular Environmental Action.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a analisar o conceito de cidadão na Lei n. 4.717/65, que regula a Ação Popular, bem como no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que trouxe em seu bojo essa ferramenta processual com maior amplitude, dando ao “cidadão” o direito de 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, praticado pelo Poder Público e/ou particular, por meio da tutela jurisdicional, além da condenação dos culpados pelo dano.

Se de um lado a Lei de Ação Popular propiciou ao cidadão a possibilidade e o direito de fiscalizar a coisa pública, a Constituição Federal elevou esse direito a um dever, prescrevendo em seu art. 225, que “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*” [grifos nossos], promovendo, para tanto, o meio ambiente a um direito fundamental, incluindo-o na lista dos bens tutelados pela Ação Popular.

Em um momento em que o meio ambiente assume relevância cada vez mais transnacional e os direitos, por consequência, cada vez mais transindividuais, a disponibilização do direito/dever do cidadão em tomar iniciativa em prol do meio ambiente, baseado, sobretudo, no comando constitucional dos art. 5º, LXXIII e art. 225, é a Ação Popular um instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental.

2. A AÇÃO POPULAR: CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Antes de entrar no tema, importante analisar alguns conceitos sobre a Ação Popular, que é a ação destinada a combater ato ilegal e lesivo

ao patrimônio público, ao meio ambiente, aos consumidores e demais interesses difusos e coletivos, disponibilizada ao cidadão na Constituição Federal, art. 5º, LXXIII, e art. 1º da Lei n. 4.717/65, quando este não estiver em conformidade com a legalidade e moralidade.

Inspira-se na intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum. Consiste a Ação Popular no poder disponibilizado ao cidadão de reclamar um provimento judiciário – sentença – que declare nulos ou torne nulos atos do poder público lesivos aos bens tutelados, além da recuperação destes.

Art. 5º, LXXIII, da CF – 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)

A Lei n. 4.717/65 trata no art. 11 da possibilidade da sentença, quando julgar procedente o pedido da Ação Popular, além de anular o ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, também condenar os responsáveis pela sua prática ao pagamento de perdas e danos.

Art. 11. A sentença que julgando procedente a ação popular decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa. (BRASIL, 1965)

3. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL E O CONCEITO DE CIDADÃO

A legitimidade ativa da ação popular vem explicitada no art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65, ditando que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com título eleitoral ou com documento que a ele corresponda. Esse conceito de cidadão só poderá continuar servindo para os casos em que a ação seja utilizada para proteger a coisa pública, uma vez que, nessas situações, é perfeitamente compreensível a relação entre o conceito de cidadão e a utilização desse remédio cons-

titucional, lecionando Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 426), que a ação popular reclama uma reanálise do conceito de cidadão. Isso porque a Constituição Federal de 1988 ampliou o objeto da ação popular, de modo que essa não tutela mais somente bens públicos, mas também os difusos.

Ao contrário da Lei n. 4.717/65, que exige do cidadão a prova da cidadania mediante a apresentação do título de eleitor, a Constituição Federal cita, como legitimado processual ativo para a ação popular, o “cidadão”, não exigindo a prova desta “condição”.

Todavia, aludida relação em sede de ação popular ambiental não é acertada, porquanto estaria restringindo o conceito de cidadão à ideia ou conotação política, ou seja, somente o indivíduo quite com as suas obrigações eleitorais poderia utilizar-se da ação popular. Dessa forma, em sendo de todos os bens ambientais, nada mais lógico que não só o eleitor quite com a Justiça Eleitoral, mas todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País possam ser rotulados cidadãos, para fins de propositura da ação popular ambiental.

José Cretella Júnior (1995, p. 239) leciona ter o legislador constituinte assegurado a todos o direito subjetivo público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: “Assim, qualquer cidadão do povo é parte legítima para propor a ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas e do ônus da sucumbência.”

Não é outro o magistério de Gregório Assagra de Almeida:

[...] a ação popular está dentro das garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, LXXIII, da CF). Assim, se a Constituição não estabelece qualquer restrição à concepção de cidadão, e a ação popular é garantia constitucional fundamental, não é compatível, na espécie, qualquer interpretação restritiva, de sorte que o art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/65, por estabelecer restrição indevida à condição de cidadão, para efeitos de legitimidade para o ajuizamento de ação popular, não foi recepcionado pela Constituição Federal (art. 5º, LXXIII). Tem-se que a concepção de cidadão deve ser extraída de um dos mandamentos nucleares da Constituição Federal, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º, III, da CF). Destarte, todos os que devem ser respeitados na sua dignidade de pessoa huma-

na têm legitimidade ativa para o ajuizamento de ação popular: o analfabeto que não se alistou, os maiores de 70 anos, cujo voto é facultativo, os que não estejam em dia com o serviço eleitoral, os presos, etc. Interpretação em sentido contrário, esbarra nos princípios comezinhos de interpretação constitucional. (ALMEIDA *apud* SILVA, F., 2008, p. 142)

Entendendo o cidadão de forma ampla, Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco (2013, p. 421) lecionam que o termo “cidadão” também pode ser encontrado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Verifica-se que o seu art. 64 estabelece que a Imprensa Nacional e outras gráficas mantidas pelo Poder Público deveriam promover a edição popular do texto integral da Constituição Federal, que seria:

[...] posta à disposição das escolas e dos cartórios, dos sindicatos, dos quartéis, das igrejas e de outras instituições representativas da comunidade, gratuitamente, de modo que cada cidadão brasileiro possa receber do Estado um exemplar da Constituição do Brasil. (BRASIL, 1988)

Também aqui não parece razoável entender que somente os “eleitores” deveriam receber um exemplar da Constituição, mas qualquer um do povo.

Assim como nesses dispositivos (art. 58, § 2º, V, da Constituição Federal e art. 64, ADCT), não seria coerente reduzir o conceito de “cidadão” ao de “eleitor” também no disposto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular (...)”. Ademais, sendo fundamento da República Federativa do Brasil, a “cidadania” (art. 1º, II, da Constituição Federal²) coloca-se como determinante para a hermenêutica constitucional, sendo uma diretriz a ser perseguida pelo Estado Democrático de Direito.

Nessa toada, deve-se ainda destacar que a ação popular, por ter sido prevista pelo texto constitucional no art. 5º, cujo *caput* estabelece

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II – a cidadania;

que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, a segurança e a propriedade (...)”, não poderia ter o seu rol de legitimados restringido para que somente os eleitores pudessem propô-la.

De fato, continuam os autores, a Constituição brasileira prescreve “que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e que este deve ser preservado “para as presentes e futuras gerações” (art. 225). Se todos têm esse direito, não há porque reduzir o acesso à Justiça apenas para os eleitores, excluindo do rol de legitimados, v.g., os estrangeiros. Muitas vezes, o dano ambiental produz efeitos no território nacional ou ainda em território de país limítrofe, e afeta estrangeiros residentes ou não no Brasil. Tendo em vista o fundado interesse que pode haver por parte de estrangeiros, não há razão para impedir que esses intentem anular o ato lesivo ao meio ambiente.

Ainda que a questão não verse sobre meio ambiente, há outras situações que também são de interesse de estrangeiros. Se a questão versar sobre a lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, os estrangeiros residentes no País, que, assim como os brasileiros, têm o dever fundamental de pagar tributos e contribuir com os gastos do Estado, também podem exercer uma vigilância cidadã sobre a retidão na condução da *res publica*.

A Ação Popular tem assento na Constituição e sua condição de remédio constitucional é incompatível com a interpretação restritiva, especialmente no que concerne à legitimidade ativa para sua propositura. Os titulares de direitos fundamentais, destinatários das prestações estatais, em geral, têm evidente interesse na preservação do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, CF), e não apenas aqueles que estão alistados eleitoralmente, concluem os autores.

Nesse sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues e Rosa Maria Andrade Nery (*apud* FRANCISCO; MESSA, 2013, p. 421-422) sustentam que a proteção do meio ambiente é constitucionalmente assegurada a todos, inclusive aos estrangeiros,

e que não seria apenas o eleitor apto a protegê-lo por meio da ação popular.

Assim, o atual sentido e a amplitude da palavra *cidadão* e, por consequência, de cidadania, não mais deve estar restrito à prova do efetivo gozo dos direitos políticos, condição de ser eleitor, votar e ser votado, uma vez que seria relegar à marginalidade todos os demais brasileiros, cidadãos que são, caso permanecesse intacta a regra do art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65 (SILVA, F., 2008, p. 142).

Dando continuidade à sua doutrina, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que, para tanto, não devemos perder de vista que o art. 5º, *caput* e LXXIII, bem como o art. 225, *caput*, todos da Constituição Federal, preceituam que:

Art. 5º *Todos* são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, 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;

(...)

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. (Grifos nossos)

Marcos Catalan (2008, p. 177) defende que a restrição da legitimação para propor ação popular ao cidadão eleitor é contrária ao disposto no art. 5º, LXXIII, e art. 225, *caput*, da Constituição Federal, pois, caso se considere que aquela prevê a constante busca por um meio ambiente saudável, acaba concedendo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, eleitores ou não, legitimidade para exercer seus direitos contra a degradação dos bens e valores ambientais.

Com isso, denota-se que o destinatário do meio ambiente ecologicamente equilibrado é toda a coletividade, brasileiros e estrangeiros aqui residentes, independente da condição de eleitores, de modo que, no tocante à proteção dos bens e valores ambientais, o art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Luiz Manoel Gomes Júnior defende que o cidadão seria “qualquer integrante da população brasileira e não apenas o eleitor, havendo, assim, uma ampla gama de pessoas (toda população) legitimadas a defenderem os direitos tuteláveis em sede de ação popular” (GOMES JÚNIOR, 2004, p. 214), complementando Paulo Affonso Leme Machado que “o meio ambiente, o patrimônio público, a moralidade administrativa, o patrimônio histórico e cultural, apelam para a participação, em juízo, de todas as pessoas”. E continua: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é de cada um, como pessoa humana, independente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência.” (MACHADO *apud* SILVA, F., 2008, p. 148)

José Rubens Morato Leite (2011, p. 164) registra que há de se lembrar que a lei fundamental, autoaplicável nesse tema, confere ao estrangeiro residente no País, a possibilidade do exercício desse direito subjetivo fundamental: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” Assim, a cidadania, pela disposição constitucional citada, foi ampliada no sentido de estender ao estrangeiro o direito subjetivo fundamental à ação popular ambiental, desde que prove estar residindo no País. Apesar da não regulamentação desse direito do estrangeiro, crê-se plausível a sua existência e vigência no sistema jurídico brasileiro, considerando a sua imediata aplicabilidade, nos termos da lei fundamental.

Maude Nancy Joslin Motta (1998, p. 102) e Roberto Armando Ramos Aguiar (1994, p. 34) enfrentam a necessidade de ampliação da cidadania e que, no que se refere à 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.

Assim, as exigências do art. 1º, da Lei n. 4.717/65 encontram-se em desconformidade com a lei fundamental no que diz respeito ao estrangeiro residente no País e à defesa do bem ambiental popular.

Portanto, o conceito de cidadão, previsto na Constituição Federal, segundo os autores citados, não está restrito ao eleitor, mas a qualquer integrante da população brasileira, havendo uma ampla gama de pessoas legitimadas a defender os direitos tuteláveis em sede de Ação Popular Ambiental, pelo qual é possível inferir que tanto aquele que está com seus direitos políticos suspensos quanto aquele que os perdeu, continua com sua legitimidade ativa *ad causam*, já que o conceito de cidadão é mais amplo do que pretendeu a Lei n. 4.717/65.

4. DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MAIOR DE 16 ANOS E MENOR DE 18 ANOS DE IDADE NA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

José Rubens Morato Leite (2011, p. 167) defende que, acredita-se, mesmo não existindo a legitimação coletiva na ação popular, a cidadania foi vista pelo legislador constituinte brasileiro de forma mais abrangente do que no passado, pois foi facultado ao maior de 16 e menor de 18 anos de idade, e ao analfabeto, exercerem o seu direito de eleitor, conforme art. 14, § 1º, II, “a” e “c”, da Constituição Federal.³ Assim determinando, claro está que o legislador procurou dar uma amplitude maior à cidadania e facultou ao menor púbere e ao analfabeto vir a juízo proteger o meio ambiente, por meio da ação popular ambiental, devendo, no caso do menor, ser assistido nos termos dos arts. 4º, I, do Código Civil⁴ e 8º, do Código de Processo Civil.⁵

³ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...) § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

(...) II – facultativos para:

(...) a) os analfabetos;

(...) c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.”

⁴ “Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

(...) I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;”

⁵ “Art. 8º Os incapazes serão representados ou assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil.”

Rodolfo de Camargo Mancuso, tratando do problema posto, leciona que:

[...] confrontam-se dois dados, igualmente relevantes: de um lado, não estando no pleno gozo de seus direitos civis, o menor púbere não poderia, por si mesmo e sem assistência, constituir advogado que firmasse a petição inicial e assim atendesse à capacidade postulatória (CPC, arts. 8º, 37 e parágrafo único); de outro lado, porém, a Constituição Federal assegurou aos ‘menores de 18 anos’ a faculdade de se alistarem e votarem art. 14, § 1º, II, ‘c’).

Numa harmonização dos textos, parece-nos sustentável afirmar que a deficiência apresentada pelo menor quanto à sua idade passa a ser um dado secundário, um minus, no contraste com a outorga de um direito político, de uma liberdade pública que lhe é assegurada ao nível constitucional. Por outras palavras, cidadão ele é, porque mesmo sua incompetência é apenas relativa, limitada a certos atos da vida civil, para os quais, em seu próprio interesse, deve ele ser assistido (CC, arts. 4º, I; 115 e 1.634, V); eleitor também é, como resulta claro do texto constitucional antes referido. De sorte que nos parece viável, malgrado não seja comum, que um cidadão brasileiro eleitor, menor de 18 anos, outorgue, devidamente assistido, procuração a advogado e assim intente ação popular. (MANCUSO, 2008, p. 206-207)

José Afonso da Silva vai além: defende poder o menor púbere ser autor popular, sem mesmo ser assistido, justificando:

[...] constitui exercício de direito político, atribuído ao eleitor; por isso, a regra do Código de Processo Civil, no caso, sofre derrogação em favor do menor eleitor, que pode intentar a ação sem assistência. Exigi-lo seria restringir direito constitucional do cidadão. Mas nisso não se configura o *ius postulandi*, que não caracteriza direito político, mas habilitação profissional específica, pelo que é necessário que o autor popular seja representado em juízo por advogado (arts. 36 e 40, do CPC). (SILVA, J. *apud* MANCUSO, 2008, p. 207)

Também defendendo a legitimidade do menor púbere para propositura da ação popular, independentemente da assistência, Alexandre de Moraes afirma que somente o cidadão tem legitimação constitucional para a propositura da ação popular, estando abrangidos no conceito de cidadão o brasileiro nato ou naturalizado, inclusive aquele entre

16 e 18 anos, para quem é desnecessária a assistência em juízo, por se tratar do exercício de um direito político, e o cidadão português equiparado, devendo todos estar em pleno gozo de seus direitos políticos quando do ajuizamento da ação, situação comprovada com o título de eleitor (MORAIS *apud* SILVA, F., 2008, p. 141).

Compartilhando esse mesmo entendimento, Nelson Nery Jr. leciona que:

[...] o eleitor com dezesseis anos (CF art. 14, § 1º, II, 'c') é parte legítima para propor ação popular, estando emancipado para o exercício dos demais atos da vida civil. Poderá agir em juízo, praticando atos processuais, sem a assistência dos pais ou representantes legais, pois o exercício pleno dos direitos políticos não pode ser feito por representação, nem se coaduna com submissão ao pátrio poder. O eleitor com dezesseis anos é emancipado e tem capacidade processual. (NERY JR. *apud* SILVA, F., 2008, p. 146)

Gregório Assagra de Almeida sustenta que

Seria suficiente a cidadania mínima (capacidade de votar), que pode ser adquirida no sistema constitucional pátrio, facultativamente, com o alistamento eleitoral ao se completar 16 anos de idade (art. 14, § 1º, II, 'c', da CF). Portanto, o cidadão eleitor com 16 anos de idade já está legitimado para o ajuizamento da ação popular. A quem sustente que o alistamento eleitoral aos 16 anos de idade é forma de emancipação, estando o cidadão eleitor habilitado para a prática de todos os atos da vida civil, especialmente para o ajuizamento de ação popular, sem a necessidade da assistência exigida pela lei processual. (ALMEIDA *apud* MANCUSO, 2008, p. 208-209)

Assim, em relação à legitimidade ativa, releva registrar que no Brasil está pacificada a possibilidade de ajuizamento de Ação popular por pessoa com 16 anos de idade, independentemente de assistência, desde que detenha capacidade eleitoral ativa, arremata Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 653).

Esse é o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça que negou o recurso especial da Fazenda do Estado de São Paulo, com o objetivo de sustar ação popular por falta de interesse de agir dos autores.

A ação popular foi ajuizada por um cidadão contra o Estado de São Paulo. Ele queria que o Estado fosse condenado a deixar de lançar esgoto *in natura* ou com potencial poluente produzido pela Penitenciária Estadual de Presidente Bernardes no Córrego Guaruaia. Também foi pedida indenização pelos danos causados aos recursos hídricos em benefício do Fundo Especial de Recuperação dos Interesses Difusos Lesados.

O Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a sentença que deu provimento à ação e admitiu o pagamento de indenização, sujeita à constatação pericial e com valor a ser apurado na execução.

O recurso especial contra essa decisão chegou ao Superior Tribunal de Justiça por força de um recurso de Agravo de Instrumento. A Fazenda de São Paulo argumentou ser vedado ao cidadão, por meio de ação popular, tentar impedir a administração de fazer ou deixar de fazer algum ato. Alegou também que houve cerceamento de defesa porque foi negado ao Estado o direito de produzir prova pericial.

O relator do caso, Ministro Castro Meira, destacou que o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal é claro ao afirmar que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular tendente a anular ato lesivo ao patrimônio público e ao meio ambiente, entre outros. O que se exige é que o autor seja cidadão brasileiro, maior de 16 anos, no exercício de seus direitos cívicos e políticos. Por isso concluiu pela legitimidade da ação.⁶

Abaixo, jurisprudência que entende a legitimidade ativa, atendido o binômio cidadão/eleitor:

TJDFT-112132) CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IRREGULARIDADE FORMAL. RAZÕES DISSOCIADAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. NÃO CONHECIMENTO. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRELIMINARES REJEITADAS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. DESVIO DE FINALIDADE. LESÃO CONFIGURADA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MINORAÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. Não se conhece de recurso de Apelação

⁶ STJ: REsp. 889.766/SP. Rel. Min. Castro Meira. Publ. *DJe* 18/10/2007.

que se reporta aos termos da contestação sem, contudo, expor os fundamentos de fato e de direito do inconformismo do Apelante, que viola o disposto no art. 514, II, do CPC. Princípio da Dialec-ticidade. 2. *Tem legitimidade para ajuizar Ação Popular o cidadão, sendo que tal condição é comprovada pela apresentação do título de eleitor, nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65.* 3. Não há cerceamento de defesa quando os elementos dos autos são suficientes para formar o convencimento do juiz, destinatário das provas. 4. A veiculação de jornal institucional com conteúdo que promova a imagem do agente político viola o dever de informar e educar, previsto no art. 37, § 1º, da Constituição da República, além dos princípios da impessoalidade e da moralidade, configu-rando desvio de finalidade, que acarreta lesão ao patrimônio público. 5. A condenação nos honorários advocatícios, ainda que tenha por fundamento o § 4º do art. 20 do CPC, deve submeter-se, no momento da fixação, ao disposto no § 3º, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do mesmo artigo, onde se estabelece como parâmetros o zelo do profissional, o lugar da prestação do serviço, a natureza e imp-ortância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o serviço. Apelação Cível do segundo Apelante não conhecida. Apelação Cível do primeiro Apelante parcialmente provida. (Processo n. 2000.01.1.030254-9 (473275), 5ª Turma Cí-vel do TJDF, Rel. Angelo Passareli, unânime, DJe 17.01.2011). (Grifos nossos)

5. CONCLUSÃO

Verificou-se não ter a Constituição Federal recepcionado o conceito de cidadão ditado pela Lei n. 4.717/65 no que diz respeito à questão ambiental, mormente porque a Ação Popular é remédio constitucional, não comportando interpretação restritiva, sendo dever de todos a proteção do meio ambiente, conforme determina o art. 225, da Constituição, cuja proteção é uma questão de sobrevivência de toda espécie humana e do planeta, eis que o meio ambiente ecologicamente equilibrado tem como destinatário toda a coletividade, brasileiros e estrangeiros aqui residentes, independente da condição de eleitor.

Dessa forma, qualquer pessoa está legitimada para o ajuizamento da Ação Popular Ambiental, enquanto sujeito de direitos e deveres, no papel de ator social agindo na proteção do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/IBAMA, 1994.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Dano ambiental: a manifestação da vontade de repará-lo como causa da suspensão de aplicação de penalidades administrativas. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 7, jul./set. 1997.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. *Regula a Ação Popular*. Diário Oficial, Brasília, 05 jul. 1965.

CATALAN, Marcos. *Proteção constitucional do meio ambiente e seus mecanismos de tutela*. São Paulo: Método, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRANCISCO, José Carlos; MESSA, Ana Flávia (Coords.). *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Ação Popular – Aspectos controvertidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental – do individual ao coletivo extrapatrimonial*. Tese de doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

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.

MOTTA, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso B. (Coords.). *O novo direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade por dano ecológico e a ação civil pública. *Revista da Justiça*, São Paulo, v. 46, n. 126, p. 173-174, 1984.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Processual Civil*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. *Ação Popular Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. rev. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2. ed. rev., ampl. e aum. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. *Manual de Direito Ambiental*. Salvador: JusPodivm, 2011.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp. 4.996, DJU 17/6/1996, p. 21450. TJSP, Ap. Cív. 205.827-1.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3/2/2006, p. 528.