

A CONDIÇÃO DE ELEITOR E A LEGITIMIDADE ATIVA NA AÇÃO POPULAR:

Ampliação do conceito de cidadão sob a ótica do Estado Democrático de Direito.

Rubenita Neuber¹

SUMÁRIO:

Introdução. 1. As mudanças no modelo de Estado: circunstância a ser considerada no momento da aplicação de suas normas. . 2. Ação popular, foco constitucional. 3. Cidadão: entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. 4. (Re)interpretando o conceito. 5. Finalidade da ampliação do conceito de cidadão. Considerações finais. Referências Bibliográficas.

Resumo: Este artigo aborda o conceito de *cidadão* sob a ótica do Estado Social de Direito, no intuito de dissociar o atributo de cidadão-eleitor inserido pela doutrina dominante e reiteradamente utilizado pelos julgadores como requisito essencial à comprovação da legitimidade ativa *ad causam* nas ações populares. Buscou-se reconhecer que *cidadão* é o destinatário dos serviços e garantias prestadas pelo Estado, ampliando-se, dessa forma, o leque de pessoas legitimadas à propositura da referida ação popular, valioso instrumento na defesa das causas do Estado Social, que é a República Federativa do Brasil.

Palavras chaves: Ação popular. Constituição Cidadã. Cidadão.

INTRODUÇÃO

Este artigo é objeto da proposta lançada pela Dra. Quitéria Tamanini Vieira Péres², à construção de um conceito de cidadania coerente com a realidade brasileira. A partir de tal proposta, aceitando o convite lançado para que se promova o questionamento do discurso jurídico dominante sobre o tema, direcionaram-se os estudos deste trabalho à exigência da comprovação do gozo dos direitos políticos para figurar no pólo ativo da *ação constitucional* nominada *popular*.

¹ Aluna da Escola Superior da Magistratura Nacional de Santa Catarina – ESMESC. Pós-graduada em Direito Empresarial pela Univali. Email: rubenita.neuber@gmail.com.

² (PÉRES, 2008).

O tema divide opiniões, e, para alguns, a discussão é tida como encerrada, prevalecendo, por enquanto, a doutrina dominante, com a qual os tribunais firmam seus entendimentos, no sentido de restringir o conceito de *cidadão* à capacidade de votar e ser votado. O outro lado propugna pelo alargamento de tal conceito, numa forma autêntica de interpretação, objetivando contextualizá-lo às exigências inseridas no ordenamento jurídico nacional, por meio da Constituição Federal de 1988, que possui como fundamento o Estado Social de Direito.

É sobre esse aspecto que se pretende abordar o tema neste artigo, procurando demonstrar que a exigência atual, no plano jurídico e social, aponta como coerente à realidade brasileira a aplicação de um entendimento mais dilargado.

1. AS MUDANÇAS NO MODELO DE ESTADO: CIRCUNSTÂNCIA A SER CONSIDERADA NO MOMENTO DA APLICAÇÃO DE SUAS NORMAS.

Cumprе ressaltar, inicialmente, que é de fundamental importância que o operador do Direito seja capaz de perceber as mudanças do ambiente, para compreender o que faz o Estado continuar ou não a operar direitos que por vezes não mais repercutem o interesse a que se destinavam. Se foi preciso contextualizar os institutos para uma perfeita concepção das causas que determinaram sua existência, igualmente será, para que se renove o olhar crítico à sua operação cotidiana, especialmente quando as realidades das sociedades contemporâneas mudam cada vez mais rapidamente. (BRANDÃO, 2001, p. 18-19).

É de bom alvitre que a discussão do tema se inicie lembrando a evolução do Estado, a partir do Estado Liberal, que para o Direito, mostrou-se um dos períodos mais significativos, em vista das codificações que surgiram nesse período.

Assim, observa-se que o modelo liberal da sociedade foi marcado por um momento em que se passa a considerar o homem como sujeito capaz de construir a própria história. Cada indivíduo possui seus interesses específicos, a serem equalizados pelo mercado.

Discorrendo sobre o tema, ROESLER (1998, p. 66/67) assevera que a sociedade legitima outro órgão para representá-la na estrutura estatal, no afã de que este estabeleça normas gerais e abstratas que possam alcançar todos os indivíduos que a compõem, a sociedade busca meios que lhe promovam certeza e segurança jurídica, na medida em que o Estado não representa mais os interesses de determinadas classes e sim a vontade geral.

O Estado Soberano, que diz o direito e o aplica, se divide, para que o exercício de sua função possa ser controlado. Isso, por conta da metáfora contratualista, que teve forte expressão em Jean Jacques Rousseau, aperfeiçoado por Montesquieu e enfaticamente adotado pelo Brasil desde a Constituição Imperial de 1824³ (MALUF, 1995, p. 73/74/206).

³ Constituição Imperial 1824, art. 9º - A divisão e harmonia entre os poderes políticos é o princípio conservador dos direitos do cidadão, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.

No modelo liberal, o Poder Judiciário apresentou como forte característica a restrição no seu papel de distribuidor da justiça. A interpretação da Lei voltava-se a estrita literalidade, numa vez que concebia a existência de um ordenamento jurídico completo, coerente e preciso, não considerando possíveis lacunas, antinomias ou ambigüidades. Assim, os julgados tinham abstraída sua determinação social e sua posterior repercussão.

O viés privatístico deste modelo de Estado começou a ser quebrado, na medida em que a sociedade passou a observar que a igualdade alcançada era diferente da igualdade pretendida, o que se garantia nesse modelo era apenas a igualdade formal (MARINONI, 2008, p. 184/185). A nova postura da sociedade fez surgir uma movimentação social, exigindo que o Estado deixasse de ser apenas garantidor para ser interventor (ROESLER, 1998, p. 74/75). Não que fossem deixar de lado as disposições normativas adotadas no Estado Liberal, mas a situação exigia um novo comportamento por parte do Estado e, por conseguinte do Judiciário.

O Estado Social nasce no momento em que buscam equilibrar a manutenção da sociedade capitalista com as exigências/reivindicações das sociedades crescentes oriundas de movimentos sociais. O Estado Social ou de Bem-Estar, é marcado pela constitucionalização dos novos direitos sociais e econômicos, cuja efetivação dependeria, ainda, da imposição de mecanismos capazes de garantir o respeito devido a tais direitos, sob pena de se tornarem mera declarações (ROESLER, 1998, p. 77). É relevante destacar esses aspectos, porque demonstram a crescente valorização de alguns direitos e princípios que outrora despojados de qualquer consideração jurídica.

Em razão dessas alterações, o trabalho do julgador muda por completo, não basta a interpretação literal da lei e a subsunção ao caso concreto; é necessário uma interpretação mais completa, promovendo a revalorização da hermenêutica jurídica e da função do magistrado, cujas decisões devem estar fulcradas no *princípio da persuasão racional*, consoante dispõe o art. 93, IX da Constituição Federal.

Como dito inicialmente e, talvez aqui se vislumbre com maior facilidade, o operador do direito deve estar atento as mudanças do ambiente, para que as normas infraconstitucionais existentes cumpram a finalidade social para a qual se destinam (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil)⁴, não esquecendo que o direito estatal não desaparece, mas coexiste com a proteção aos direitos sociais, estabelecidos pela Constituição.

Agora, exige-se do juiz uma aplicação do direito que vai além da simples aplicação da norma, preocupando-se com as conseqüências de suas decisões, sem esquecer que de um lado está a sociedade que espera uma efetividade do judiciário e do outro, os demais poderes públicos que não aceitam interferência por parte do judiciário. Para tanto, os integrantes do Poder Judiciário, aqui, especialmente os da magistratura devem estar cingidos de um equilíbrio inexorável (ALVES, 2005, p. 16/17), para efetivar os direitos constitucionais dos cidadãos.

⁴ Lei de Introdução ao Código Civil, art. 5º - Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Feita esta abordagem com vista ao que se espera do produto do trabalho do Estado como um todo, e, especialmente do Judiciário, como intérprete da lei e as conseqüências de sua interpretação/aplicação, passa-se à análise do termo *cidadão* como pressuposto para o exercício da cidadania, por meio da *ação popular*.

2. A AÇÃO POPULAR, FOCO CONSTITUCIONAL.

A *ação popular* é a mais importante medida a ligar o cidadão ao controle do bem público ou da Administração Pública (SILVA, 2008. P. 493). Como instrumento magno que é, foi inserida pelo constituinte entre os direitos individuais fundamentais, destacada no inciso LXXIII, do art. 5º, da Constituição da Federal, *in verbis*:

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise 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.”

Sem esquecer as considerações a respeito do Estado Social de Direito, e a função atualmente exigida dos magistrados, passa-se a contextualizar tal direito, considerando, para tanto, os princípios inseridos no preâmbulo⁵ da Constituição da República Federativa do Brasil, que qualifica o Estado brasileiro como um Estado-Social, ou seja, dotado das características de garantidor, mas, também, interventor, preocupado com as conseqüências de seus atos.

Em suas disposições, não restritas, o constituinte estabeleceu fundamentos e princípios, que não são meras articulações, mas determinantes dos caminhos a serem trilhados pelo Estado em suas atividades. Fundamentos⁶ como o da cidadania, dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade, apontam à vedação do preconceito ou distinção de qualquer natureza. Vejamos o que dispõem os seguintes artigos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

⁵ Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, (...)”. Original sem grifo.

⁶ Ver art. 1º, incisos II e III da CRFB/88.

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. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Da dicção desses artigos é possível se afirmar que os direitos individuais e sociais são garantidos a todos, às crianças, aos idosos, aos presos, aos estrangeiros inclusive. Como destinatários que são, não apenas dos direitos, mas também das obrigações, podem usufruir das ferramentas processuais (no caso, ação constitucional) para verem efetivados seus direitos.

Ao discorrer sobre o assunto DECOMAIN (2008, p. 77) asseverou:

Associe-se essa conclusão àquela já alcançada anteriormente, no sentido de que detentores de direitos sociais são não só os detentores de direitos políticos em acepção clássica, mas sim todos – nacionais e estrangeiros -, no gozo ou não do direito de votar e ser votado, ou seja, eleitores ou não, e se alcança imediatamente outra conclusão: todo titular de direitos sociais tem evidente interesse na preservação do patrimônio público e da própria moralidade administrativa. Do primeiro, porque a forma do substrato material para a prestação dos serviços do Estado que procuram assegurar os direitos sociais; da segunda, porque representa garantia de que todo agente que atue em nome do Estado, estará vinculado a e será cumpridor de parâmetros éticos exigidos pela coletividade toda, justamente para uma mais adequada realização de seus misteres. Dentre eles, participar das atividades estatais que procurarão tornar efetivos os direitos sociais.

Ademais, não se vislumbra no inciso LXXIII, do art. 5º, alhures, o sentido estrito que doutrinadores e juristas vêm dispensando ao termo *cidadão* lá inserido. Para PÉRES (2008, p. 125), trata-se de um raciocínio reducionista que “assume feição de falacioso, pois emprega contornos irreais que não abordam o problema latente alusivo à cidadania, distraindo a atenção do intérprete para aspectos menos importantes, como idade e aptidão para votar e/ou ser votado”. É exatamente neste ponto que se pretende atrair a atenção do leitor à reflexão da (in)coerência que permeia o entendimento doutrinário dominante, que restringe a qualidade de cidadão àquele politicamente capaz.

Ora, sendo o Estado Brasileiro, um *Estado Social de Direito*, que deve pensar seus atos dentro dos fundamentos e princípios expressamente por ele adotados, visando desenvolvê-los no sentido de providenciar para que os direitos sociais não sejam simples promessa não cumprida, conforme leciona DECOMAIN (2008, p. 76), não podem doutrinadores e juristas restringirem, por meio de interpretação, aquilo que o constituinte não restringiu sob pena afrontarem o próprio texto constitucional.

Convém, então, entender o termo *cidadão* e seus significados, avaliando a forma de sua atual aplicação, especificamente no tocante ao exercício da ação popular, e, se possível, romper os paradigmas arraigados.

3. CIDADÃO: ENTENDIMENTOS DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS.

Na busca do que possa significar a expressão *cidadão*, é pertinente apresentar sua concepção primeira, contextualizando-a com a evolução do Estado e a aplicação desse conceito no direito de exercer a ação constitucional nominada Ação Popular.

A princípio, opta-se por traçar, com muita brevidade, a concepção grega. Certo é que os gregos não conheceram exatamente os termos “cidadão” e “cidadania”, porém tinham na expressão *πόλις* (*polis*) a idéia de homem livre, intimamente comprometido com a defesa dos interesses da cidade-Estado, amparados na noção que tinham sobre a “virtude cívica”, como observa DAL RI JUNIOR (2002, p. 26-27).

A condição inicial era objetiva e fundada na capacidade dos homens adultos defenderem os interesses da *polis*, através de armas. Tal pensamento evoluiu, e a condição que era objetiva, passou a ser subjetiva, ao passo que passaram a considerar cidadãos todos os homens livres que contribuía ativamente à organização da comunidade, com um sentimento que deveria transcender a todos os interesses pessoais do cidadão. Concepção restritiva, de exclusão, nem todos eram tidos como homens livres. (DAL RI JUNIOR, p. 26-27).

Atualmente, o termo *cidadão* vem conceituado de diversas formas, dentre as quais, destaca-se:

“Cidadão: Em regra quer designar a pessoa que reside no território nacional, não indicando simplesmente o que se diz brasileiro, mas também o estrangeiro. Neste sentido, apenas vem significar a condição de habitante do país, que adotou o sistema republicano, em oposição ao *súdito*.

‘Sendo assim, quando se fala simplesmente cidadão, sem que se expresse a qualidade de nacional ou não, se tem que entender que abrange as duas espécies, pois que servem para distinguir os que residem e os que não residem no território nacional.’ (SILVA, 2005. Pag. 288).

Para BORBA (2002, p. 329), “cidadão é a pessoa no gozo de seus direitos civis e políticos”.

No Aurélio, tem-se a presença de três definições: 1. Indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este. 2. Habitantes da cidade. 3. Pop. Indivíduo, homem, sujeito.

De outro lado, o *cidadão* visto sob o enfoque adotado amplamente pela doutrina, serve para identificar aqueles que gozam do direito de votar e ser votado, adquirindo a cidadania com simples inscrição eleitoral (SILVA, 2007, p. 463), ou, nas palavras de GASPARINI (2008, p. 974), pessoa física brasileira, portadora de título de eleitor, e, para MORAES (2003, p.193) ao brasileiro nato ou naturalizado no gozo de seus direitos políticos.

Rumada nesta mesma direção, encontra-se a jurisprudência, que em larga escala, manifesta entendimento pela imprescindibilidade da apresentação do título de eleitor ou documento capaz de comprovar tal condição.

Nesse sentido, as seguintes ementas:

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - INDEFERIMENTO DA INICIAL - DESCUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS PELO MAGISTRADO.

‘Sendo o cidadão parte legítima para figurar no pólo ativo da ação popular, nos termos da Lei Específica, o título de eleitor é imprescindível para a propositura da *actio*.

‘A citação dos litisconsortes passivos necessários e a autenticação de documentos que acompanham a exordial, providências também determinadas no saneador, foram descumpridas pelo demandante, assim como ocorreu quanto à juntada da prova da cidadania.

‘Entretanto, o autor popular negou-se a adequar sua peça vestibular, tendo o trabalho de contra-argumentar os tópicos indicados pelo magistrado como deficientes, não utilizando o meio recursal posto à sua disposição para discutir o acerto, ou não, do *decisum*.’ (TJSC: Apelação cível n. 2002.010441-3, de Itajaí. Relator: Des. Volnei Carlin. Julgado:)

“(…) Para a propositura da ação popular é imprescindível a prova da cidadania dos autores, o que se faz mediante apresentação do título eleitoral ou de outro documento correspondente.” (TJSC: Apelação Cível n. 2005.035251-9, de Capital. Relator: Jânio Machado. Julgado: 27/01/2009).

“A configuração da legitimação ativa para a **ação popular** decorre da demonstração do exercício do status de cidadania, revelado pelo título eleitoral.” (TJSC: AI n. 98.017376-0, da Capital, Rel. Des. Anselmo Cerello. Julgado: 17/02/2000)

E mais:

“AÇÃO POPULAR - CONDIÇÃO DE ELEITOR - PROVA - RECURSO INTEMPESTIVO - CARÊNCIA DA AÇÃO - REEXAME. Só está legitimado a propor ação popular quem comprova cidadania através do título eleitoral ou de documento equivalente, não bastando simples referência ao número do título.” (TJSC: Apelação Cível n. 1988.043626-1, de Capital. Relator: Amaral e Silva. Julgado: 14/05/1991).

No Superior Tribunal de Justiça, a seguinte ementa mantém a acepção clássica:

PROCESSUAL CIVIL – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AÇÃO POPULAR – FALTA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE CIDADÃO (CÓPIA DE TÍTULO DE LEITOR) – ART. 1º, § 3º DA LEI 4.717/65 – EXTINÇÃO DO PROCESSO NO SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO – AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO DA AÇÃO – ART. 13 DO CPC: INAPLICABILIDADE – ERRO MATERIAL QUE SE CORRIGE.

1. Indicação equivocada de que o julgamento teria ocorrido por maioria por considerar como voto vencido a manifestação do advogado de uma das partes. Erro material que se corrige para afastar-se a conclusão de que ocorreu cerceamento de defesa e desobediência ao art. 530 do CPC.

2. Tese em torno da aplicação dos arts. 13 e 284 do CPC analisadas expressamente pelo Tribunal *a quo*, o que afasta a negativa de vigência do art. 535 do CPC.

3. O art. 5º, LXIII da CF/88 e o art. 4.717/65 estabelecem que somente o cidadão tem legitimidade ativa para propor ação popular.

4. Considera-se cidadãos os brasileiros natos ou naturalizados e os portugueses equiparados no pleno exercício dos seus direitos políticos.

5. Tratando-se a legitimidade ativa de condição da ação e não representação processual, afasta-se a aplicação dos arts. 13 e 284 do CPC, não sendo possível permitir que a parte traga aos autos cópia do título eleitoral ou documento que a ele corresponda. Correta extinção do feito sem julgamento do mérito.

6. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para negar provimento ao recurso especial.” (STJ: EDcl no Recurso Especial nº 538.240 – MG. Relatora : Ministra Eliana Calmon. DJ: 30/04/2007).

Encontra-se, ainda, em sede doutrinária, a posição SILVA (2008, p.503), suscitando que “quando a Constituição, no art. 5º, LXXIII, alude *cidadão*, não se dirige a qualquer pessoa residente no País, tampouco ao nacional no gozo dos direitos políticos (art. 14 da CF), mas ao nacional nato ou naturalizado (art. 12)”.

Pois bem. A qualidade de *cidadão*, estampada nesses acórdãos, e, dominante no entendimento doutrinário, está ligada àquele indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, por conta do disposto no art. 6º da Lei 4.717/65. Contudo, o aspecto referenciado na Lei ordinária não reflete os princípios firmados pela Constituição; esta tinha como escopo o afastamento das circunstâncias que rondavam o cenário político nacional no momento da aprovação daquela (ditadura militar).

Inevitável, assim, que, contaminada por densa atmosfera de arbítrio, a lei houvesse preferido o significado de cidadão que mais favorecia o poder político, como subterfúgio, refugindo do controle do Judiciário (ALEGRE, 1993, p. 77).

Esse um dos principais motivos para tornar crível que o requisito do art. 6º não está amparado pela Constituição Federal, motivando a discussão da matéria, para culminar num alargamento, ou ainda, na real interpretação dos conceitos inseridos nos textos legais, notadamente o conceito de *cidadão*.

4. (RE)INTERPRETANDO O CONCEITO.

Visando demonstrar que cidadão não é tão somente a *pessoa física brasileira* no gozo dos direitos políticos, mostra-se interessante as palavras de DINIZ (1994, p. 145), para fazer uso da interpretação autêntica; afirma a autora que “interpretar autenticamente não é apenas desvendar o sentido contido atrás da expressão legal, mas é a arte jurídica de eleger, dentre os significados possíveis albergados pela lei, o decisivo para o caso concreto, por exteriorizar o sentido mais favorável ou adequado.”

Desta feita, a par do que dispõe o art. 5º da LICC, a interpretação deve voltar-se aos fins sociais e as exigências do bem comum, buscando alcançar o significado autêntico intrínseco à expressão legal. Propugna-se, então, pela adoção de um conceito mais abrangente de cidadão, para considerar que *cidadão* é aquele amparado na ordem constitucional, que tem como fundamento a cidadania, insculpida no inciso II, do art. 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil. A cidadania, por sua vez, pressupõe a qualidade de cidadão, isto quer dizer, que aquele que pretende exercer os direitos inerentes ao exercício da cidadania encontrará amparo no preceito fundamental adotado pela República brasileira.

Interessante lembrar que a condição de cidadão-eleitor não é vinculada pelo texto constitucional, que só faz menção à expressão *cidadão*. De outro lado, a ordem jurídica deve ser lida pela ótica constitucional e não o inverso, como acontece ao fazer uso da norma infraconstitucional, anterior à Constituição de 1988, para o fim de estabelecer a limitação que a norma constitucional não previu (BRANDÃO, p. 252).

ALEGRE (1993, p. 78) sustenta que “a palavra cidadão, na linguagem constitucional, não é sempre equivalente perfeito de eleitor”. E continua, “No n. 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!”. Conclui remetendo à interpretação mais ajustada à finalidade do sistema.

Com efeito, se a Constituição não conferiu interpretação em sentido estrito, a aplicação que assim é feita padece de inconstitucionalidade, por restringir o efetivo acesso aos direitos e garantias sociais asseguradas na Carta Política.

A palavra *cidadão* inserida no rol dos direitos individuais, como está na ação popular, dentro do art. 5º da Constituição, não é apta a transferir este direito para o rol dos direitos políticos, porque não o é, são capítulos distintos, dispostos ordenadamente dentre os direitos e garantias fundamentais, porquanto os direitos e deveres inseridos no art. 5º são garantidos de forma igualitária, sem distinção, a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País.

Detentores desses direitos e deveres são, também, destinatários dos serviços prestados pelo Estado, nessa condição não se pode oferecer apenas o rigor da lei (obrigação de pagar os tributos, por exemplo), para em contrapartida negar-lhes as benesses, ou no mínimo, o direito de fiscalizar a aplicação dos tributos pagos por eles.

Corroborando o entendimento, DECOMAIN (2008, p. 72) assinalou para uma concepção mais dilargada de *cidadão*, para considerar assim, todo aquele que, à vista do Estado, possa ser considerado titular de direitos sociais. E salientou:

Na perspectiva de semelhante entendimento, resultante da ampliação do próprio conceito de cidadania, em face do moderno Estado Social de Direito (que por pressuposto, tem a incumbência de prover certas necessidades do indivíduo), devem ser considerados cidadãos não apenas aqueles detentores de direitos políticos, na perspectiva mais tradicional de cidadania, que se acabou de expor, mas sim todas as pessoas que possam ser titulares de direitos sociais em face do Estado brasileiro.

Essas afirmações se consubstanciam, ainda mais, na premissa de *que todo poder emana do povo*, sendo assim, deve representar todas as pessoas que compõem a nação, não apenas os eleitores, mas todos que são titulares de direitos e obrigações perante o Estado, firmando a origem das interpretações no próprio povo, por conseguinte, atendendo as exigências do bem comum.

Ademais, não se pode olvidar que os detentores dos direitos sociais (diga-se, não apenas eleitores), possuem legítimo interesse em preservar o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente, e o patrimônio histórico cultural, objetos da ação popular, isso porque, são os destinatários dos serviços públicos, oferecidos pelo Estado, e, também, nas palavras de DECOMAIN (2008, p. 77), interesse justificado como a mais eficaz garantia de que os serviços estatais sejam postos com presteza.

5. FINALIDADE DA AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADÃO.

Sob a ótica de que a adoção do termo *cidadão* em sentido estrito se revela como meio inibidor à propositura da ação popular, sendo algo que a acanha, desvirtuando medida de ouro para o controle da ilegalidade da administração, da lesividade ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, pugna-se

pela filiação àqueles favoráveis ao alargamento do conceito, porque autêntico, e, que não subtrai a grandeza da ação popular.

Na medida em que só o cidadão (eleitor), puder ser autor da ação popular, torna-se claro que a ação perde muito de sua força, por conseguinte, a restrição quanto à legitimidade para agir, é algo que precisa ser repensado (FIGUEIREDO, p. 28/29). Até, porque, *interessa à República, que muitos venham defender sua causa*.

Esse enfoque cristaliza as atuais exigências sociais – controle e proteção da coisa pública em seus diversos aspectos -, hodiernamente ventilados na mídia nacional, e palco de grandes celeumas nos tribunais, especialmente, porque as discussões⁷ rumam no sentido para que as pessoas sejam respeitadas, bem como, sejam resguardados seus direitos em todos os lugares do mundo, desarraigando-se do termo cidadão a qualidade de eleitor, por não se tratar de *condição de cidadania*⁸.

Além do mais, o contexto constitucional contemporâneo demonstra que as constituições passaram a definir a condição constitucional do cidadão nacional e do estrangeiro, e, no rigor do que elas dispõem não se verifica diferenciações pré-estabelecidas, mas ao contrário, a fixação da igualdade para o exercício dos direitos, portanto, é dessa forma que eles devem ser efetivados, posto que, inaceitável a utilização de subterfúgios restringentes.

Estando a ação popular dentre os instrumentos oferecidos pelo Estado para a deflagração do controle da Administração Pública, mister sejam oferecidos os meios necessários ao seu exercício, objetivando efetivar as garantias do Estado Social de Direito, para não torná-la, como dito, mera declaração, revitalizando, por conseguinte, um magno instrumento, como *uma das expressivas instituições que dão vida ao princípio republicano – que, por vez, é básico, fundamental alicerce de todo o nosso sistema jurídico político*. (ATALIBA, 1984. P.110).

Eis aí o que PÉRES (2008, p. 131) chamou de segunda linha de tijolos na reconstrução do conceito cidadania, valendo-se, neste sentido, da concepção de que o exercício da cidadania está diretamente ligado à efetiva capacidade de fazer valer os direitos prescritos legalmente. Dentre outras condições ou linhas de tijolos que apontou, esta é uma daquelas que se ausente, impede falar em democracia, direitos humanos, direitos individuais, em fim, Constituição Cidadã, porquanto incoerente.

Por oportuno, registra-se que alguns doutrinadores vêm afirmando a viabilidade de se expandir o conceito de cidadão para o exercício da ação popular na defesa de

⁷ “O paralelismo entre as formas de efetivação dos direitos no constitucionalismo interno deve ser examinado pelas repercussões que vem tendo as normas supraconstitucionais, daí o crescimento de estudos sobre a Constituição e Direito Internacional, com sua projeção nos direitos humanos.” (Baracho, 131).

⁸ José da Silva Pacheco, em sua obra “Mandado de Segurança e outras ações constitucionais típicas, cita Themístocles Brandão Cavalcanti por estar entre aqueles que “consideram cidadãos todos os brasileiros, com ou sem direito de voto”, sendo este, uma das qualidades do cidadão, mas não condição de cidadania. (Cidadão, Rep. Enc. Do Direito Brasileiro, vol. 8, p. 210) (2008, p. 500).

determinados direitos, como a proteção ao meio ambiente, na condição de interesse difuso, de caráter supraindividual (FIORILLO, p. 336); interpretação que se compartilha, apenas no sentido de conceder à proteção do meio ambiente, mais um argumento de viabilidade da propositura da ação popular, por *qualquer cidadão*, na forma alargada que se pretende.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo que foi exposto, em breves considerações, conclui-se a necessária reinterpretção do que seja *cidadão*, não mais possível sustentar a incoerência do entendimento dominante (sustentado pela doutrina e jurisprudência) que guarda resquícios veementes de um Estado Executivo fortíssimo e arbitrário, em que predominava o cerceamento da liberdade, dos direitos, que não se poderia qualificar como estado de direito.

Necessário correlacionar a concepção de *cidadão* ao que hoje é a República Federativa do Brasil: Estado Social de Direito, estabelecido na Constituição de 1988. Por conseguinte, revitalizar o instrumento de grande valia, que é a *ação popular*.

Tal intento só será alcançado, se a comunidade jurídica se propuser a romper os paradigmas, questionando e reescrevendo os conceitos para adaptá-los à realidade brasileira, o que culminará em aceitar que *cidadão* não se limita àquele no exercício dos direitos políticos, mas todos aqueles destinatários dos direitos sociais, individuais, alcançados pelos fundamentos da dignidade da pessoa humana e da cidadania, que, sendo o caso, precisam estar jungidos de meios para cobrar do Estado a efetividade de seus direitos.

Como visto, para algumas situações esse novo conceito tem amparo na proposta, já aceita por determinadas categorias de direito, por meio da pretendida internacionalização destes, a exemplo, do direito à proteção ao meio ambiente.

Por fim o que se pretende enfatizar é que, exerce a cidadania quem detém a qualidade de cidadão, e este não perde essa qualidade pelo simples fato de não deter a capacidade de votar e/ou ser votado, ao contrário, essa capacidade se dirige ao exercício dos direitos políticos, se revelando como um atributo outorgado aos cidadãos, não servindo para limitar a usufruição da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Eliana Calmon. *Diálogos & Debates da Escola Paulista da Magistratura. A Ética no Judiciário*. São Paulo, ano. 5, n.4, p.16-17, jun./2005.
- ALEGRE, José Sergio. Ação popular: Direito Político? *Revista Trimestral de Direito Público*. N. 3, p. 73-84, 1993.
- ATALIBA, Geraldo. Ação popular na Constituição brasileira. *Revista de Direito Público*. N. 76, p. 110-121, 1984.
- BARACHO, José Alfredo Oliveira. *Direito processual constitucional, aspectos contemporâneos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BORBA, Francisco S. *Dicionário de usos do português no Brasil*. São Paulo: Ática, 2002.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ações Constitucionais: novos direitos e acesso a justiça*. Florianópolis: Habitus, 2001.

BRASIL. Lei 4.717 de 29 de junho de 1965. *Ação popular*.
_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
_____. Decreto-Lei 4.657 de 04 de setembro de 1942. *Lei de Introdução ao Código Civil*.
DAL RI JR, Arno. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais: regionais: globais*. Ijuí: Unijuí, 2002.
DECOMAIN, Pedro Roberto. Ação popular, o conceito tradicional de cidadão e uma proposta para a respectiva ampliação. *Revista Dialética de Direito Processual Civil*. Nº 61, p. 67-83, abr. 2008.
DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. São Paulo: Saraiva, 1994.
FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Eletrônico Aurélio*. Versão 5.11: Positivo
FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. *Revista Trimestral de Direito Público*. N. 16, p. 15-29, 1996.
GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v.1 (Curso de Processo Civil, v. 1)
MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
PACHECO, José da Silva. *Mandado de Segurança e outras ações constitucionais típicas*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*. 6.ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2002.
PÉRES, Quitéria Tamanine Vieira. Elementos para a construção de um conceito de cidadania coerente com a realidade brasileira. *Revista da ESMESC*. Vol. 15, n. 21. Florianópolis: Conceito, 2008.
ROESLER, Cláudia R. *Direito em Debate*. O Poder Judiciário e o Estado de Bem-Estar Social: notas para um estudo sobre a sua transformação. N. 12, p. 65-98, jul./dez. 1998.
SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico / atualizadores: Nagib Slaid Filho e Glaucia Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
STJ: EDcl no Recurso Especial nº 538.240 – MG. Relatora : Ministra Eliana Calmon. DJ: 30/04/2007.
TJSC: Apelação Cível n. 2005.035251-9, de Capital. Relator: Jânio Machado. Julgado: 27/01/2009.
_____: Apelação cível n. 2002.010441-3, de Itajaí. Relator: Des. Volnei Carlin. Julgado: 12/12/2002
_____: AI n. 98.017376-0, da Capital, Rel. Des. Anselmo Cerello. Julgado: 17/02/2000.
_____: Apelação Cível n. 1988.043626-1, de Capital. Relator: Amaral e Silva. Julgado: 14/05/1991.