

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

LETÍCIA PENICHE GUIMUZZI

**A ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA AÇÃO POPULAR NO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO**

VOLTA REDONDA

2018

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**A ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA AÇÃO POPULAR NO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do UniFOA como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aluna:

Letícia Peniche Guimuzzi

Orientadora: Professora e Mestre

Ariadne Yurkin Scandiuzzi

VOLTA REDONDA

2018



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

*Análise da Efetividade da ACP Popular no
Judiciário Brasileiro*

Elaborado por *Leticia Peniche Guimazzi* apresentado publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovada em *06* de *Novembro* de *2013*

Banca Avaliadora:

Arvidson Yurkin Scardá

Professor Orientador - Unifoa

sego

Professor Avaliador - Unifoa

[Signature]
Professor Avaliador - Unifoa

Dedico este trabalho aos meus pais que sempre me apoiaram e incentivaram meus estudos, nunca medindo esforços para eu alcançar o sonho de cursar a graduação em Direito e assim, poder exercer a profissão que faz meu coração pulsar.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus, minha fonte inesgotável de força e de amor. Em todos os momentos de angústia e medo o seu amor e misericórdia me abraçaram e me ajudaram a não desistir. A Nossa Senhora, minha Mãe amada, que debaixo do seu manto protetor me senti e sinto forte e amparada.

Eterno agradecimento a meu pai, que durante 5 anos trabalhou incansavelmente para que eu pudesse cursar a faculdade de Direito, e em todo momento me incentivava a concluir o meu sonho, e principalmente, nos momentos de insegurança falava palavras de apoio que me encaixa no eixo de volta e me fazia continuar.

Agradeço a minha mãe que me aconselhou a cursar Direito e sempre foi inspiração de luta e persistência. Em uma realidade tão complicada nunca desistiu dos seus sonhos e por isso tornou-se exemplo pra mim não só como profissional, mas também de ser humano.

Meu agradecimento a minha vó Nega, madrinha Kátia e Tio Dudu, pessoas que eu convivo diariamente e que sempre torceram e vibraram por cada conquista

ao longo desses anos, dando todo apoio possível nessa caminhada.

Grata a meus amigos que compartilharam comigo os longos 5 anos de curso, pessoas pelas quais eu tenho eterno carinho e amor. Com eles a caminhada tornou-se mais leve, e ultrapassamos cada obstáculo apoiando um ao outro no que era necessário. Sempre guardarei com muitas saudades cada momento que passamos juntos.

Agradeço também ao meu namorado Matheus que apesar do nosso relacionamento estar acontecendo no último ano de graduação, tornou-se peça fundamental de imenso apoio. Obrigada por toda força, incentivo e carinho nos momentos em que mais precisei. Tenho certeza que juntos realizaremos nossos maiores sonhos.

E por fim, um grande agradecimento a minha orientadora Ariadne Scandiuzzi Yurkin que com toda generosidade me auxiliou na construção desse trabalho, transmitindo todo seu conhecimento com atenção. É uma grande influência para mim seja no âmbito profissional como acadêmico, e espero que um dia eu possa me tornar uma profissional excelente assim como ela.

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade analisar a efetividade da ação popular no judiciário brasileiro, investigando os motivos pelos quais não é um mecanismo de fiscalização tão utilizado pelo cidadão. Verificando os aspectos da democracia constitucional dentro do Estado Social Democrático Brasileiro que permitem os cidadãos exercer a cidadania, seja direta ou indiretamente, e abordando as regras procedimentais da ação popular, busca trazer uma consciência maior da importância desta ação como manifestação política direta do cidadão na construção de uma sociedade mais justa, demonstrando após os resultados da pesquisa realizada quais os motivos pelos quais a Ação Popular não é utilizada, tais sejam: a descrença política, a descrença no judiciário e o desconhecimento e falta de acesso.

Palavras-chaves: Ação popular, cidadania, cidadão, democracia, judiciário

ABSTRACT

The purpose of this academic work is to analyze the effectiveness of popular action in the Brazilian judiciary, investigating the reasons why it is not a monitoring mechanism so used by the citizen. Verifying the aspects of constitutional democracy within the Brazilian Social Democratic State that allow citizens to exercise citizenship, either directly or indirectly, and addressing the procedural rules of popular action, seeks to bring a greater awareness of the importance of this action as a direct political manifestation of the citizen in the building a fairer society, demonstrating after the results of the research carried out what are the reasons why the Popular Action is not used, such as: political disbelief, disbelief in the judiciary and lack of knowledge and lack of access.

Key-word: action popular, citizenship, citizen, democracy, judiciary

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 OS ASPECTOS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.....	12
3 A CIDADANIA CONSTITUCIONAL – O EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS E A NACIONALIDADE	21
3.1 A cidadania constitucional.	21
3.2 Nacionalidade	24
3.3 Os direitos políticos	29
4 A AÇÃO POPULAR – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E LEI 4.717/65	31
4.1 Legitimidade ativa	35
4.2 Legitimidade passiva.....	37
4.3 Competência	38
4.4 Petição inicial.....	39
4.5 Pedido liminar.....	41
4.6 Sentença.....	42
4.7 Da coisa julgada.....	44
4.8 Liquidação e Execução.....	45
4.9 Prescrição na Ação Popular	45
5 ANÁLISE DA AÇÃO POPULAR NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	47
5.1 Descrença política	50
5.2 Descrença no judiciário	52
5.3 Desconhecimento e dificuldade de acesso	54
5.4 Análise da Ação Popular ajuizada em Volta Redonda	58
6 CONCLUSÃO	61
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64
8 LISTA DE ANEXOS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscará analisar a efetividade da Ação Popular no Judiciário Brasileiro, trazendo importantes aspectos acerca da sua importância para a democracia constitucional brasileira. Busca também traçar os motivos pelos quais os cidadãos não utilizam tanto desse mecanismo de fiscalização dos atos lesivos ao patrimônio público, histórico, cultural e ao meio ambiente, e também aqueles atos que ferem a moralidade administrativa. Seria a descrença política, a descrença no judiciário ou o desconhecimento e a falta de acesso, fatores que influenciam na resolução dos conflitos através da Ação Popular?

No segundo capítulo faz-se necessário um exame a respeito da democracia constitucional, trazendo dados sobre sua origem e como ela se concretiza na Constituição Federal de 1988. Nesse capítulo destaca-se que as normas constitucionais são essenciais para a estruturação da democracia, influenciando diretamente na sociedade. O indivíduo, que detém o poder, através de atitudes diretas e indiretas exerce o poder de forma democrática almejando alcançar o bem comum de todos da sociedade, principalmente por meio de diálogos a fim de equilibrar as diferentes posições ideológicas de cada sujeito.

No terceiro capítulo traçaremos os principais conceitos de cidadania, nacionalidade e direitos políticos, termos esses essenciais para o entendimento da propositura da Ação Popular. Delimitaremos aqueles que são considerados cidadãos segundo o ordenamento jurídico, bem como aqueles que não são, ou seja, estão impossibilitados de exercer plenamente sua cidadania. Existem diferentes critérios para caracterizar a nacionalidade brasileira, e neste capítulo buscará abordar cada um, destacando qual é o utilizado atualmente no Brasil. A partir desse conceito podemos definir quem é o sujeito detentor de direitos políticos, que a partir disso, torna-se legitimado para ajuizar a Ação Popular, visto que esta somente poderá ser interposta por um cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos.

No quarto capítulo faz-se necessário a exposição sistemática do procedimento da Ação Popular e de todas as etapas, bem como as regras processuais que devem ser seguidas a fim de respeitar o devido processo legal. Explanará os devidos prazos, os possíveis sujeitos ativos e passivos, a sentença e

também o prazo prescricional da ação. É de suma importância conhecer o correto procedimento a fim de tornar a ação amplamente conhecida.

No quinto capítulo buscará levantar os motivos pelos quais a Ação Popular não é utilizada amplamente pelos cidadãos brasileiros. A descrença política em decorrência de grandes casos de corrupção e lavagem de dinheiro noticiado pela mídia; a crise de representatividade; bem como a falta de credibilidade dos políticos e também do próprio cidadão de se reconhecer peça fundamental para o sistema democrático serão analisados. Já a descrença no judiciário devido à grande quantidade de demandas ajuizadas na justiça brasileira, tal como os critérios utilizados para a escolha da Suprema Corte serão destaques na análise. E a também como a falta de acesso e conhecimento sobre a Ação Popular influencia na sua efetividade.

Este trabalho terá como fonte de pesquisa doutrinas, análises de jurisprudências, artigos científicos, consulta a Constituição Federal e legislação infra constitucional.

2 OS ASPECTOS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

A democracia é uma palavra derivada das palavras gregas *demos* e *kratos* que significam povo e poder respectivamente, originando dessa forma um governo onde o povo é aquele que governa e é o detentor do poder. A democracia é um conceito histórico que ao longo dos anos é interpretada de maneira distinta em cada sociedade em que é utilizada. É um instrumento de valores que regem a convivência humana, estabelecendo os direitos fundamentais dos indivíduos. Segundo José Afonso da Silva¹ “a democracia não é um mero conceito do político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.”

Deposita-se no povo uma confiança que não é encontrada em nenhum outro tipo de sistema, conforme preceitua Marcus Paulo Rycembel Boeira²: “[...] o trata como fundamento da ordem política e fonte de legitimidade das instituições”.

Povo pode ser considerado como um conjunto de pessoas detentoras da titularidade do poder, possuindo como tarefa conduzir a relação entre Estado e Sociedade, por meio de diálogos capazes de potencializar a democracia. O conceito de povo tem variações distintas ao longo dos anos. José Afonso da Silva³ afirma que apesar de ser o povo aquele que governa, não é sempre o mesmo povo a realizar tal ato.

A democracia é muito mais que um governo, é um regime que conduz a vida em sociedade. É um governo conduzido pelo povo, pois provem dele a soberania e a vontade popular de legitimar o exercício do poder. A partir dessa base é formada o Estado Democrático de Direito, impondo a participação efetiva do povo nas decisões importantes da estrutura pública. De acordo com José Afonso da Silva⁴: “É um tipo

¹ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 225.

² BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. **A natureza da democracia constitucional: um estudo sobre as 5 causas da democracia na CRFB/88**. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p. 226

³ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 224.

⁴ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 221.

de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo [...], para configurar um Estado promotor da justiça social [...]"

No Brasil, o Estado de Direito é o fundamento da democracia previsto no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos". É através do Estado de Direito que a democracia constitucional brasileira encontra formas de controle e de exercício do poder.

Atualmente o Estado de Direito é parte fundamental para a plena deliberação na política e de suas instituições, que possui ampla legitimidade através de um sistema político do qual o poder depende do ser humano. José Afonso da Silva⁵ em sua obra afirma que:

[...] o Estado Democrático de Direito apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática de direitos sociais, que a Constituição Federal inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

O povo, que é o titular do poder político, controla o exercício do poder através da escolha de seus representantes por meio de eleições. Essas eleições ocorrem de maneira livre e periódica - de 4 em 4 anos - e é um método proveniente do regime democrático ocasionando a participação popular no exercício do poder e a alteração partidária.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui um papel importante na manutenção desse sistema, pois aglomera em seus artigos normas jurídicas que ocasionam a concretização da democracia. Dentro da Constituição estão previstos os valores que devem reger a sociedade e, dessa forma, ajuda a guiar o povo na efetivação da democracia, pautando suas condutas e ações no texto constitucional.

Além disso, busca alcançar a organização do Estado através da distribuição de atribuições referentes a cada um dos poderes. O art. 2º da Constituição Federal

⁵ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.122

de 1988 prevê: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” É necessário, portanto, uma divisão entre os órgãos do Estado a fim de aperfeiçoar a sua atividade e impedir que haja a concentração do poder, de maneira despótica.

Vale ressaltar que a independência entre os poderes provem da necessidade de não haver uma imposição de um poder ao outro, garantindo que em suas atividades funcionais não haja qualquer tipo de interferência que coloque em risco a instituição. Já a harmonia entre os poderes vem trazer uma relação equilibrada entre os mesmos, buscando uma dinâmica necessária para alcançar o bem comum.

Além das normas jurídicas constitucionais, os princípios também exercem papel importante na manutenção do Estado de Direito buscando estabelecer valores a serem seguidos dentro da sociedade. Segundo Pedro Lenza⁶: “As normas deverão ser vistas como preceitos integrados em um sistema unitário de regras e princípios.”

Temos como exemplo o princípio da constitucionalidade que propõe a unidade do ordenamento jurídico baseado nas normas constitucionais. De acordo com Pedro Lenza⁷, “a constituição deve ser sempre interpretada em sua globalidade como um todo e, assim, as aparentes antinomias deverão ser afastadas.”

O princípio da legalidade está expresso no art. 5º, inciso II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” A lei é um mecanismo de proteção na relação do indivíduo e Estado, no qual os comportamentos devem ser realizados dentro da lei a fim de assegurar as liberdades e garantias fundamentais.

Em decorrência ao princípio da legalidade, o art. 5º, caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, traz o princípio da igualdade, o qual: “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”.

⁶LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 159

⁷Idem.

Este princípio estabelece a igualdade em gozar dos direitos fundamentais e estabelecer nas relações entre os próprios indivíduos, bem como entre os indivíduos e o Estado, uma isonomia nos direitos e obrigações.

Outro princípio extremamente importante no âmbito democrático é o princípio da justicialidade expresso no art. 5º da carta magna, inciso XXXV “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Através do Poder Judiciário são resolvidos os conflitos existentes na sociedade, aplicando o direito de maneira igualitária. Em decorrência, é necessária a observação do direito à ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal estabelecido, respectivamente, nos incisos LIV e LV. Por meio deste princípio é possível a aplicação efetiva dos demais princípios processuais assegurando os direitos individuais.

Além desses princípios, a democracia brasileira tem como fundamento a dignidade da pessoa humana. Este fundamento é um dos mais importantes no ordenamento jurídico, pois busca garantir direitos fundamentais ao ser humano seja no âmbito político ou jurídico. Segundo Marcus Paulo Rycembel Boeira⁸: “Isso porque na democracia constitucional, a pessoa humana é concebida como ser dotado de dignidade para ter direitos anteriores e superiores ao próprio Estado.”

A dignidade da pessoa humana se estrutura como um valor basilar para elaboração das demais normas, a fim de garantir a proteção dos direitos individuais. Através dessa proteção, busca a estruturação do bem comum partilhado na sociedade por meio dos direitos sociais garantidos mediante programas políticos elaborados pelo Estado.

São realizadas medidas de caráter social, cultural e econômico objetivando executar esses programas políticos instituídos na Constituição Federal para a preservação da dignidade da pessoa humana por meio de uma relação equilibrada entre o Estado e a pessoa.

O poder conferido ao povo é soberano, pois além de ser aquele que tem a titularidade do mesmo, possui a responsabilidade de controlar e fiscalizar seu pleno exercício. Caracteriza-se dessa forma como uma soberania popular capaz de

⁸BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. **A natureza da democracia constitucional: um estudo sobre as 5 causas da democracia na CRFB/88**. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p. 112

dinamizar a democracia porque por meio do voto, do controle e da participação é capaz de tornar um processo movimentado.

Ainda segundo Uadi Lammêgo Bulos⁹:

Soberania popular é a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário.

A Constituição Federal legitima a soberania popular no art. 14 “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos na lei, mediante:”. Sufrágio universal é o direito de votar e ser votado, e entende-se por voto o ato por meio do qual se exercita o sufrágio. Mediante o voto é criada uma ligação entre o corpo representativo e o povo, do qual é colocada uma carga de confiança extrema na realização do exercício político.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe outras formas de participação efetiva do povo no processo político, não se limitando somente ao voto, buscando, dessa forma, um exercício do poder a fim de fortalecer a soberania popular.

Existem três espécies de regime democrático: democracia direta, democracia representativa e democracia participativa. A democracia direta é aquela onde o povo exerce o poder por si só, sem escolher representantes para intermediar suas vontades. A democracia representativa é aquela em que o povo escolhe representantes para atuarem em seu nome e governarem o país. E a democracia participativa é aquela estabelecida no art. 1º CRFB/88 e no art. 14, e, portanto, a exercida na sociedade brasileira, onde o povo participa do poder através de um processo. Segundo Pedro Lenza¹⁰, o processo se dá através do exercício da soberania instrumentalizado por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, bem como pelo ajuizamento da ação popular.

⁹ BULOS. Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 12ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p.423.

¹⁰ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p.1122.

Ocasiona, então, uma maior participação popular nos processos políticos, ratificando a soberania popular e a titularidade do poder nas mãos do povo. Assim diz o art. 14 da Constituição Federal, *in verbis*:

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:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular.

O povo participa diretamente do poder por meio de manifestações nos procedimentos do plebiscito e referendo, através da exposição de sua concordância ou não referente ao assunto tratado na consulta popular, e no controle do exercício do poder, fiscalizando se as decisões políticas tomadas pelos representantes estão de acordo com a lei e se seguiram os procedimentos corretos, tendo como exemplo o objeto deste trabalho que é a Ação Popular, prevista no art. 5, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988.

Diante disso, a democracia tem por finalidade o bem comum de todas as pessoas da sociedade, principalmente naquilo que elas partilham, sejam seus valores ou objetivos particulares. É necessário um compromisso entre o Estado e a comunidade para que haja a preservação desses valores por meio da realização de políticas públicas que buscam atingir tal objetivo.

Entende-se por bem comum não somente os anseios e direitos individuais, mas também os valores da sociedade brasileira, a fim de se tornarem objetivos e metas, que segundo Marcus Paulo Rycembel Boeira¹¹ “tem caráter obrigatório tanto para as instituições democráticas como também para os seus agentes políticos e jurídicos.”

Esses valores podem ser intitulados como os objetivos fundamentais encontrados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, que enumeram em seus incisos, metas a serem alcançadas pela sociedade brasileira através do sistema vigente no país.

¹¹BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. **A natureza da democracia constitucional**: um estudo sobre as 5 causas da democracia na CRFB/88. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p.231.

Assim prevê o art. 3º da Constituição Federal:

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

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

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

É um papel do Estado juntamente com a sociedade trabalhar em prol do alcance desses objetivos de maneira ampla e igualitária para todos os cidadãos. É objetivo-fim da sociedade brasileira vivenciar efetivamente o que está previsto nesses incisos para que assim seja considerada um povo democrático.

Os valores liberdade, justiça e solidariedade são encontradas no inciso I do referido artigo e podem ser interpretados por diversos âmbitos. A liberdade busca permitir que todos da sociedade possam realizar livremente seus anseios seja no aspecto individual ou social. Já a solidariedade almeja que todos possam compartilhar de uma relação solidária e compassiva ao próximo socialmente e politicamente, respeitando a liberdade alheia nas decisões tomadas. E a justiça é o fim alcançado da ponderação entre a liberdade e solidariedade, pois se os indivíduos se relacionarem livremente e se mostrando solidário ao outro, o valor justiça é concretizado na sociedade brasileira. Ou seja, a convivência harmoniosa e complementar entre os valores proporcionam¹² “o desenvolvimento de relações sociais livres, mas também justas e solidárias.”

O inciso II traz como objetivo de garantir o desenvolvimento nacional, e por meio disso será possível alcançar melhores condições de vida a todos, desenvolvendo, principalmente, os âmbitos da educação, saúde e economia. A partir dessa evolução, é possível atingir a igualdade de oportunidades a todos aqueles sujeitos de direito.

A economia e seus princípios previstos do art. 170 da Constituição Federal são responsáveis pelo progresso e desenvolvimento relacionados ao inciso II, pois

¹² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1º volume. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 444.

diante de uma economia forte e estruturada tem-se como consequência um bom desenvolvimento social.

Os incisos III e IV do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil são objetivos que, para serem alcançados, dependem da aplicação efetiva de outras normas estabelecidas constitucionalmente, pois somente sua previsão não é capaz de se tornar realidade na sociedade brasileira.

Tais normas constitucionais podem ser encontradas nos art. 5º e art. 6º da Constituição Federal, pois trazem um rol de direitos sociais que é oferecido à sociedade através da atividade do Estado e também pelos sujeitos políticos escolhidos por meio da democracia. Essas atividades são realizadas mediante políticas públicas elaboradas pelos planos de governos que só podem ser concluídas com a junção dos valores estabelecidos na Constituição e de atos efetivos da Administração Pública, pois a existência somente da previsão constitucional – sem a real intervenção estatal – não é capaz de promover a aplicação igualitária de tais direitos.

Ou seja, os direitos fundamentais e os direitos sociais devem ser efetivos na realidade da sociedade brasileira de forma a abranger todos os indivíduos para que, como efeito alcance os objetivos do sistema democrático brasileiro.

Essas normas fundamentais são caracterizadas também como normas programáticas, que segundo José Afonso da Silva¹³: “são aquelas através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.”

Normas constitucionais programáticas traçam objetivos, metas ou ideais que deverão ser delineadas pelo Poder Público para que produzam seus efeitos jurídicos essenciais. Elas possuem eficácia limitada visto que produzem seus efeitos jurídicos reduzidos porque dependem da atuação futura por parte do Poder Público.

¹³ SILVA, José Afonso da . **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p.126.

Justamente por serem fundamentais é que elas cooperam para a efetividade da democracia constitucional, possibilitando que todos os cidadãos possam exercer o seu poder a fim de proporcionar uma sociedade cada vez mais democrática.

Destarte, a compreensão da democracia constitucional tem caráter precípua no conjunto ordenado de princípios, fundamentos e conceitos aqui elucidados, de modo que se torna um dos afluentes para Ação Popular, sendo esta, sobretudo, um corolário dos direitos políticos, repousados sobre as garantias de uma democracia positivada na carta magna.

3 A CIDADANIA CONSTITUCIONAL – O EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS E A NACIONALIDADE

3.1 A cidadania constitucional

De acordo com o exposto anteriormente, a democracia é um sistema do qual o povo é o titular do poder e, através da soberania popular, pode ser manifestado o sufrágio universal, por meio da participação direta ou indireta do cidadão na vida do Estado. Portanto, sem a democracia não há possibilidade de haver a cidadania que é exercida por indivíduos no espaço público.

O vocábulo cidadania segundo Hamilton Siqueira Jr.¹⁴ “provém de cidade, do latim civitate. A cidadania designa aquele que possui ligação com a cidade. A palavra ciuitas significa cidade, cidadania ou Estado. Por sua vez, ciuitas deriva de ciuis. “Ciuis é o ser humano livre e, por isso, ciuitas carrega a noção de liberdade em seu centro”. Dessa feita, cidadania carrega a percepção da liberdade.”

A cidadania está diretamente ligada à democracia, podendo ser exercida através de dois sentidos: restrito técnico ou amplo. Ainda segundo Hamilton Siqueira Jr. no sentido restrito a cidadania está adstrita ao exercício dos direitos políticos, sendo uma prerrogativa para exercer tais direitos. E no sentido amplo, a cidadania é o exercício de outras prerrogativas constitucionais que surgiram no advento do Estado Democrático e Social de Direito.

A participação ativa é alcançada por meio do voto, e assim, do exercício dos direitos políticos. Porém, tais requisitos são necessários para efetivamente ser realizada a cidadania, pois sem a cidadania não será possível realizar a democracia na prática.

Entretanto, é importante ressaltar que dentro da abordagem da soberania popular há particularidades em relação a quem deve votar e ser votado, e com advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a cidadania ganhou um sentido mais amplo do que simplesmente o voto, sendo necessário

¹⁴ SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p.477.

preencher alguns requisitos para utilizar dos direitos políticos garantidos constitucionalmente.

Há também a possibilidade de uma participação passiva que é realizada quando o cidadão deseja exercer cargos públicos mediante eleições, podendo ser escolhido pelos demais cidadãos para representá-los. Para realizar tal participação é necessário preencher algumas condições, conhecidas como condições de elegibilidade previstas no art. 14, parágrafo 3º do diploma supracitado:

Art.14. parágrafo 3º. São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I – a nacionalidade brasileira;
- II – o pleno exercício dos direitos políticos;
- III – o alistamento eleitoral;
- IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V – a filiação partidária;
- VI – a idade mínima de;

- a) Trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) Trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) Vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) Dezoito anos para vereador

A cidadania é um status que é conferido ao membro da sociedade possibilitando sua participação ativa. Em consequência, é obtido no cenário político o pluralismo de ideias, capaz provocar uma diversidade ideológica que auxilia na identificação pessoal e política de cada indivíduo.

Assim diz Norberto Luiz Guarinello¹⁵:

Cidadania implica sentimento comunitário, processos de inclusão de uma população, um conjunto de direitos civis, políticos e econômicos e significa também, inevitavelmente, a exclusão do outro. Todo cidadão é membro de uma comunidade, como quer que esta se organize, e esse pertencimento, que é fonte de obrigações, permite-lhe também reivindicar direitos, buscar alterar as relações no interior da comunidade, tentar redefinir seus princípios, sua identidade simbólica, redistribuir os bens comunitários. A essência da cidadania, se pudéssemos defini-la, residiria precisamente nesse caráter público, impessoal, nesse meio neutro no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses conflitantes.

¹⁵GUARINELLO, Norberto Luiz, Cidades-Estado na antiguidade clássica, in: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. (org). **História da cidadania**. 2ª edição: São Paulo, 2003, p. 46.

É tamanha a importância do pluralismo político que na Constituição Federal de 1998 trouxe como princípio fundamental do Estado Brasileiro no art. 1º, inciso V, sendo assim, peça indispensável na construção da cidadania.

José Afonso da Silva diferencia o pluralismo político do pluralismo partidário, pois¹⁶: “O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.

É importante essa diferenciação, pois o pluralismo político advém das divergências das posições ideológicas dos cidadãos, situação esta natural de uma sociedade composta por indivíduos com diferentes perspectivas.

Diante dos conflitos presentes na sociedade, surgiu como alternativa para a sua resolução, uma distribuição de poderes em dois âmbitos, que foi realizada na elaboração da carta magna: diretamente no indivíduo e nas associações que por ventura venham a se criar por causa de condições semelhantes desses indivíduos.

Na Constituição da República Federativa do Brasil ficaram distribuídos nos artigos 5º, 6º e 14º os direitos individuais, políticos e sociais de cada indivíduo. Como exemplo da liberdade política e dos direitos individuais pode-se encontrar a legitimidade para propor a ação popular no art. 5º, inciso LXXIII cabendo a todo cidadão a legitimidade para propor a respectiva ação. Outros eventuais direitos provenientes da condição de vida em sociedade, como o social está presente no art. 6º que em seu texto lista todos os direitos necessários para uma condição justa e equilibrada de cada indivíduo, tais como educação, saúde e alimentação. E por fim, no art. 14 trouxe em seu texto os direitos políticos demonstrando de que forma a democracia será exercida, que é através do sufrágio universal e pelo voto nas situações demonstradas em seus incisos.

Outro poder atribuído ao indivíduo é dado mediante a liberdade de associação prevista no art. 5º, incisos XVII a XXI da Constituição Federal, permitindo a associação para fins lícitos e garantindo-lhes a capacidade de

¹⁶ SILVA, José Afonso da Silva da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 140.

representar seus associados em demandas judiciais coletivas. Além das associações, também podemos encontrar no texto constitucional a previsão da legitimidade de sindicatos, associações profissionais, organizações representativas, além do próprio partido político que possui papel fundamental, como instrumento na realização efetiva da democracia.

Sobre a importância dos partidos políticos na democracia constitucional, diz Marcus Paulo Rycembel Boeira¹⁷:

Ao passo que a cidadania é a causa instrumental da democracia constitucional, os partidos são aglomerações setoriais de perspectivas ideológicas oferecidas para os cidadãos atuarem nas instâncias deliberativas do Estado constitucional de Direito.

Todas essas formas de identificação coletiva, sejam elas de ideais ou provenientes da condição de cada indivíduo, são importantes para a construção da cidadania, pois permitem que eles se reconheçam como membros de uma coletividade detentora de direitos protegidos constitucionalmente.

Portanto, a diversidade ideológica na sociedade que gera o pluralismo político é oriunda da característica de sociabilidade do indivíduo, manifestada pela aplicação do princípio da liberdade política, base principiológica da cidadania. Em consequência é decidido conjuntamente às associações, partidos políticos e grupos sociais, a melhor via para alcançar o bem comum da sociedade.

3.2 Nacionalidade

A nacionalidade é a primeira ligação jurídico-política entre o indivíduo e o Estado estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Cada participante da sociedade tem que possuir uma nacionalidade para ser considerado efetivamente um membro daquele Estado e por isso, é dado a esse indivíduo, através da nacionalidade, um status de pessoa diante do Estado.

Segundo Pedro Lenza¹⁸:

¹⁷ BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. **A natureza da democracia constitucional: um estudo sobre as 5 causas da democracia na CRFB/88**. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p.187.

¹⁸LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 1176.

Nacionalidade pode ser definida como um vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a determinado Estado, fazendo com que esse indivíduo passe a integrar o povo daquele Estado e, por consequência, desfrute de direitos e submeta-se a obrigações.

A cidadania e a nacionalidade apesar de serem institutos distintos, possuem um grau de complementaridade em relação as suas determinações. A cidadania é um status jurídico e político conferido à pessoa capaz de instrumentalizar os direitos políticos através do voto e já a nacionalidade é o vínculo entre o sujeito e o Estado, que o acompanha independentemente do local onde se encontrar, seja no território nacional ou internacional.

O sujeito possuidor da nacionalidade é aquele que forma um todo político de modo que o seu conjunto gera todos os brasileiros, integrando o que conhecemos como povo, sejam eles dotados de cidadania ou não.. A terminologia “povo” é definida conforme Pedro Lenza¹⁹ como “conjunto de pessoas que fazem parte do Estado – o seu elemento humano-, unido ao Estado pelo vínculo jurídico-político da nacionalidade.”

Apesar, como dito anteriormente, de serem termos que se complementam em suas definições, é importante ressaltar que cidadania pressupõe a nacionalidade, mas isso não ocorre da forma inversa. Um indivíduo pertencente a um Estado, possuindo o atributo da nacionalidade pode não ter condições de exercer seus direitos políticos naquele âmbito por não preencher os requisitos para tal.

A nacionalidade pode ser adquirida por meio de alguns critérios, que de acordo com a doutrina se dividem em duas espécies: a primária e a secundária. Cada Estado, em seu texto legal, irá estipular qual a forma de aquisição utilizada dentro do território nacional.

Nacionalidade primária é também conhecida como originária ou involuntária, e é atribuída pelo Estado independente da vontade do indivíduo no momento de seu nascimento. É dito que a independência em atribuir vem da maneira soberana do Estado em determinar critérios para oferecer a nacionalidade a todos que vierem a nascer em seu território.

¹⁹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 1176.

Existem, também, os critérios conhecidos como *ius sanguinis* que significa que o que importa para obter a nacionalidade é o sangue, a ascendência do indivíduo, não interessando o local que o mesmo nasceu.

Também é adotado o critério do *ius solis*, importando para estes casos o local de nascimento do sujeito, pois dependendo dele é adquirido a nacionalidade.

Já a nacionalidade secundária, que também é conhecida como adquirida ou voluntária, é aquela que o sujeito obtém por vontade própria depois do nascimento. Geralmente é por meio do processo conhecido como naturalização, que será requerido por estrangeiros ou por aqueles que não possuem nacionalidade, conhecidos como apátridos. Para obter essa nacionalidade requer o preenchimento de alguns requisitos que variam de país para país, podendo até ser, dependendo do caso, ser caracterizado como um indivíduo polipátrido, ou seja, um sujeito que possui mais de uma nacionalidade.

O termo polipátrido também é definido por André Puccinelli Júnior²⁰:

Pessoa que não possui nacionalidade por não estar vinculada juridicamente a nenhum Estado. Em nossa compreensão, a situação do apátrida deve sempre ser temporária, posto constituir direito assegurado na própria declaração Universal de Direitos Humanos da ONU (1948), já ratificada pelo Estado brasileiro, que prevê a toda e qualquer pessoa o direito a uma nacionalidade.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a nacionalidade é expressa no art. 12 trazendo os diversos critérios utilizados dentro do território nacional em seus incisos. Segue a redação do referido artigo:

Art.12. São brasileiros:

I – natos:

- a) Os nascidos na república Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) Os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) Os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

²⁰ PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

II – naturalizados:

a) Os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

b) Os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

§1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

Analisando o § 1º do referido artigo podemos identificar o instituto da reciprocidade entre portugueses e brasileiros. Segundo Pedro Lenza²¹:

Havendo reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos aos portugueses com residência permanente no Brasil os mesmos direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos em que houver expressa vedação constitucional. Observar que os portugueses não perdem a sua cidadania. Continuam sendo portugueses, estrangeiros, portanto, no Brasil, mas podendo exercer direitos conferidos aos brasileiros, desde que não sejam vedados e haja, como visto, a reciprocidade para brasileiros em Portugal.

Com a leitura do artigo supracitado, podemos perceber que os nacionais do Estado brasileiro são divididos em brasileiros natos e brasileiros naturalizados.

Para ser considerado brasileiro nato deverá seguir os critérios *ius solis* (previsto no art. 12, inciso I, “a”) no qual qualquer pessoa que nascer no território brasileiro, mesmo que seja filho de estrangeiro será considerado brasileiro nato. Haverá exceção quando os pais estiverem em serviço do país de origem no território nacional, apenas sendo necessário essa afirmação e não será um sujeito natural do Brasil.

Outro critério para ser brasileiro nato é o *ius sanguinis* nos casos em que os pais estiverem no exterior a serviço do Brasil. Este critério está previsto no art. 12, inciso I, “b” e poderá ter um dos pais ou ambos a serviço da administração direta ou indireta brasileira. Ou seja, independente do local no exterior que por ventura vier a nascer, caso se encaixa nessa referida situação, será considerado brasileiro nato.

²¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p.1103.

É critério também para ser considerado brasileiro nato o *ius sanguinis* a depender de registro em repartição brasileira competente. Este inciso vem abranger situações em que filhos de brasileiros que nascerem em território estrangeiro possam se tornar brasileiros natos, caso seus pais efetivem seu registros em repartição competente, como por exemplo, consulados localizados nos países em questão. A segunda parte deste inciso busca alcançar aqueles filhos de pais brasileiros – que não estejam a serviço do Brasil- e que ao atingirem a maioria desejam requerer a nacionalidade brasileira, pois veio a residir no Brasil. É uma manifestação personalíssima, pois somente cabe ao filho requerer essa nacionalidade aos órgãos competentes.

Já o processo de naturalização que gerará ao seu final o brasileiro naturalizado não somente depende da manifestação de vontade do mesmo, mas também a concordância do Estado responsável para conferir ao sujeito esta identidade. É em decorrência do poder soberano do Estado, podendo aceitar ou não o requerimento que poderá vir de um estrangeiro ou de um apátrido.

De acordo com Pedro Lenza²² a CFRB/88 somente estabeleceu a naturalização expressa, que se divide em ordinária e extraordinária (quinzenária). A naturalização ordinária busca nacionalizar os estrangeiros não originários de países de língua portuguesa e apátridos preenchidas regras previstas na legislação e para estrangeiros originários de países de língua portuguesa que tenham residência ininterrupta por um ano e idoneidade moral, conforme prevê o artigo 12, inciso II, “a” da Constituição Federal.

Já a naturalização extraordinária está prevista no artigo 12, inciso II, “b” será aplicada a qualquer estrangeiro que residem no Brasil há mais de 15 anos e que não tenham qualquer tipo e condenação penal, tendo que apesar disso, manifestar inteiramente sua vontade de se tornar um brasileiro naturalizado.

É de suma importância conhecer quais são os requisitos aplicados para considerar um indivíduo como brasileiro e assim, possuidor de direitos e deveres dentro da República Federativa do Brasil, pois somente estes poderão, em

²² LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 1104.

determinadas situações, participar ativamente da sociedade exercendo, desta forma, os direitos políticos previstos constitucionalmente.

Vale ressaltar que em virtude do princípio da igualdade não haverá qualquer tipo de distinção entre brasileiros natos e naturalizados, ressalvados os casos que a própria Constituição Federal prevê taxativamente.

3.3 Os direitos políticos

A nacionalidade é pressuposto para a aquisição de direitos políticos, ou seja, o sujeito só possui direitos políticos se preencherem todos os requisitos acima elencados para ser considerado um brasileiro.

Os direitos políticos são instrumentos para alcançar o pleno exercício da soberania popular, garantindo aos cidadãos o poder para intervir nas decisões importantes do âmbito público, seja direta ou indiretamente.

Pimenta Bueno define os direitos políticos ainda²³: “[...] prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos [...]”

Os regimes democráticos podem ser classificados em três diversas maneiras: a democracia direta, a democracia representativa e a democracia participativa. Na primeira espécie o povo exerce por si mesmo o poder, sem escolher qualquer representante para fazer isso em seu lugar. Já na segunda espécie, através da soberania, o povo escolhe representantes transmitindo a eles os poderes para que governem. E na terceira espécie acontece uma fusão das duas outras espécies, pois é uma democracia representativa, mas com características da democracia direta, como por exemplo, através do controle dos atos estatais.

A democracia participativa é a que a Constituição Federal incorporou pelos artigos 1º, parágrafo único e o art. 14, portanto, sendo uma democracia onde há

²³BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília, 1978, p. 458

uma participação popular mediante um processo, podendo citar o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e com o ajuizamento da ação popular.

Qualquer que seja o resultado desses meios utilizados não será passível de mudanças posteriores, prevalecendo a vontade da democracia direta em face da democracia representativa. A partir disso ocorrerá uma maior segurança jurídica em relação as decisões feitas e possíveis direitos garantidos ao longo do processo.

É importante ressaltar que há a possibilidade no ordenamento jurídico brasileiro da privação dos direitos políticos pela perda ou suspensão de sua efetiva prática.

Segundo José Afonso da Silva²⁴, quando isso ocorre o cidadão pode ser privado, definitivamente ou temporariamente dos direitos políticos o que acarretará na perda imediata da cidadania política.

O que efetivamente não pode acontecer em nenhuma hipótese é a cassação de direitos políticos. Essa situação ocorreu em momentos anteriores da história do Brasil como no período da ditadura militar, e que com a ascensão da constituição cidadã de 1988 foi abolida expressamente pelo art. 15 da referida que assim o diz:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
II - incapacidade civil absoluta;
III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Como é possível analisar, a Constituição da República deixa expressas quais as hipóteses taxativas que podem ocorrer a eventual perda ou suspensão dos direitos políticos, porém, apesar disso, é possível através de ação rescisória nos casos de cancelamento da naturalização, de cumprimento de obrigação alternativa e quando cessar os motivos da suspensão adquirir os direitos políticos novamente.

²⁴ SILVA, José Afonso da Silva da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 335.

4 A AÇÃO POPULAR – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E LEI 4.717/65

A ação popular, de acordo com Paulo Roberto de Figueiredo Dantas²⁵, surgiu no direito romano, denominada “actio popularis”, objetivando a defesa dos interesses da coletividade e da coisa pública por qualquer um do povo.

No Brasil, a ação popular foi regulamentada na Constituição de 1934 pela primeira vez, e determinava em seu artigo 113, nº 38 que a legitimidade para pleitear a ação é de qualquer cidadão buscando a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios.

A Constituição de 1937 é a única em que não previu a ação popular, porém nas demais constituições brasileiras posteriores esteve presente em seu texto mesmo que não utilizando a expressão “ação popular”.

Através da elaboração da Carta Magna em 1988, a ação popular foi expressamente prevista no art. 5º, inciso LXXIII que dispõe:

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.

Maria Sylvia Zanella di Pietro²⁶ define a ação popular como:

Ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão.

A legislação infraconstitucional buscou regulamentar o procedimento da ação popular por meio da Lei nº 4.717 de 29 de Junho de 1965. Apesar de ter sido criada sob as diretrizes da Constituição de 1946, vigente a sua época, foi amplamente recepcionada quando à promulgação da Constituição de 1988. Esta ação foi uma

²⁵DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p.407.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo:Atlas, 2010, p.150.

ferramenta para o povo realizar a fiscalização do patrimônio público, visto que o mesmo pertence inteiramente a ele. Apesar da existência de outros mecanismos de fiscalização, foi dada a oportunidade de alcançar essa finalidade através do Poder Judiciário e pelas mãos daqueles que efetivamente possuem a legitimidade e capacidade para tal.

Apesar de ser um meio de fiscalização como dito anteriormente, a Ação Popular é também uma forma de exercer a soberania popular, junto com o direito de voto, de iniciativa popular e de participação em referendos e plebiscitos. O cidadão tem a titularidade, com base no princípio republicano, para proteger a coisa pública através do Judiciário contra atos que lesem o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Atos estes praticados pelo Estado ou por entidades administrativas, que não respeitaram ou não seguiram as ordens constitucionais.

A ação popular visa proteger o patrimônio público na forma mais abrangente possível, sejam eles bens móveis, imóveis, créditos ou ações públicas. No próprio texto da legislação (lei 4.717/65)²⁷, especificamente no parágrafo primeiro do art. 1º, define o que é patrimônio público, assim sendo: “§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.”

Além de proteger o patrimônio público, a Ação Popular também visa proteger o patrimônio natural, que com o advento da Constituição de 1988, buscou outras formas de viabilizar o meio ambiente ecologicamente mais equilibrado, anulando de certa forma, qualquer tipo de ato que tenha como resultado o desequilíbrio ambiental.

Portanto, a Ação Popular tem como fundamento a lesividade, ou seja, a existência de um ato que lese o patrimônio público, a moralidade administrativa, o

²⁷ Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

meio ambiente ou o patrimônio histórico ou cultural. Antes do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reinava o pensamento de que para caber a ação popular deveria ocorrer o binômio ilegalidade/lesividade ao patrimônio público, para que assim pudesse ser aplicada a hipótese da ação popular. Ou seja, além de causar um dano ao patrimônio público, o ato deveria ter sido também ilegal, logo não ter respeitado as regras previstas tanto na Carta Magna quanto nas legislações infraconstitucionais.

A previsão da moralidade no texto constitucional de 1988 trouxe uma nova percepção doutrinária, pois pode ser entendido que mesmo que não tenha comprovação de ilegalidade do ato praticado, se feriu a moralidade administrativa é cabível a propositura da Ação Popular. A moralidade, relacionada ao princípio administrativo em que a Administração Direta ou Indireta é sujeita, prevista constitucional no art. 37, caput, quando não é respeitada nos atos administrativos justifica inteiramente a proposição da Ação Popular.

O princípio da moralidade deve ser analisado como um fundamento autônomo, sendo totalmente possível a retirada do ato que feriu a moralidade mesmo que não tenha violado princípio da legalidade. Nesse sentido, Matheus Carvalho²⁸ leciona que:

Trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa – ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas.

É importante estabelecer que atos administrativos são atos jurídicos, que de acordo com Matheus Carvalho²⁹ “decorrem da manifestação de vontade humana, que repercute na esfera jurídica dos cidadãos, não podendo confundir com fatos da natureza ou demais acontecimentos.”

No artigo 2º da Lei 4.717/65 que regula a ação popular traz os casos onde os atos serão considerados nulos, assim seja nas situações de:

²⁸ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª edição. Salvador: Editora JusPodvim, 2018, p. 73.

²⁹Ibidem, p. 254.

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade

No parágrafo único do referido artigo explica de quais maneiras podem acontecer as nulidades: a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e por fim o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Já o artigo 4º da lei 4.717/65 traz um rol exemplificativo, ou seja, com situações hipotéticas que podem gerar a nulidade do ato administrativo. Vale ressaltar, então que não se restringem apenas nas ocasiões apresentadas, podendo ocorrer outras diversas que se encaixam na admissibilidade da ação popular.

É importante esclarecer que o patrimônio público ao qual a lei se refere não se restringe exclusivamente aos das pessoas políticas, mas também de qualquer pessoa jurídica cujo patrimônio esteja ligado indiretamente ao Estado. Desse modo diz Paulo Roberto de Figueiredo Dantas³⁰:

[...] podemos definir como patrimônio público, sujeito à proteção da ação popular, não só o patrimônio material e imaterial das pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), como também de suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista, de entidade paraestatais (caso, por exemplo, das organizações sociais e serviços sociais autônomos), além de quaisquer outras entidades que recebam dos cofres públicos.

³⁰ DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 411

4.1 Legitimidade ativa

A legitimidade ativa da Ação Popular está prevista constitucionalmente e é restrita aos cidadãos. Desse modo, o sujeito ativo da ação popular deverá ser o nacional, seja natural ou naturalizado, em gozo de seus direitos políticos. Segundo a Lei nº 4. 717/65 no artigo 1º e parágrafo 3º a prova da cidadania é feita com a juntada do título de eleitor ou documentos que a ele corresponda. O português equiparado, no gozo de seus direitos políticos, poderá ajuizar a ação popular, cabendo-lhe apresentar em juízo o certificado de equiparação e gozo dos direitos civis e políticos e o título eleitoral. Existe a possibilidade de o cidadão propor ação popular em comarca diferente de seu domicílio eleitoral.

Assim, caso o sujeito esteja com seus direitos políticos suspensos não estará apto para ser o polo ativo da demanda. Temos como situações de suspensão dos direitos políticos nos casos de incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, recusa de cumprir a obrigação imposta a todos ou prestação alternativa, cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, entre outros.

Para ingressar com a ação em juízo é necessário ao sujeito ativo o acompanhamento de um advogado para que assim tenha capacidade postulatória, salvo nos casos onde o cidadão é advogado e pode postular em causa própria, ou ainda ser assistido por um defensor público.

Em relação à maioria eleitoral há uma divergência doutrinária a respeito da necessidade de representação legal ou não. Como previsto constitucionalmente, é facultado aos maiores de 16 anos o alistamento eleitoral de acordo com o art. 14, parágrafo primeiro, inciso II, alínea C, se tornando um sujeito em pleno gozo dos direitos políticos, sendo essa a condição primordial para a propositura da demanda.

De acordo com Paulo Roberto de Figueiredo Dantas³¹:

³¹DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 414

É importante mencionar que, para a corrente jurisprudencial e doutrinária predominante, aquele menor possui legitimidade ativa, mas não capacidade para estar em juízo, necessitando, portanto, ser assistido pelo representante legal. Outros autores, contudo, consideram que o cidadão menor de dezoito anos não necessita de assistência para propor a ação popular, por se tratar de um direito político. É o caso, por exemplo, de Alexandre de Moraes.

É possível que haja o litisconsórcio ativo na ação popular. Segundo Marcus Vinícius Rios Gonçalves³², litisconsórcio é a pluralidade de partes no pólo ativo, no passivo ou em ambos, do mesmo processo. [...] Haverá um único processo, com mais de um autor ou de um réu.

De acordo com o art. 6º parágrafo 5º da Lei 4.717/65 é facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular. É um dispositivo que fica a critério do autor para ser utilizado ou não, porém é indispensável a comprovação do interesse processual para que seja permitido o ingresso posterior.

Apesar de ser o cidadão a parte legítima para ingressar com a ação popular, é possível que o Ministério Público atue na demanda caso ocorra determinadas situações. Tais situações estão previstas no art. 9º da lei da ação popular, quais sejam: dar continuidade à ação intentada pelo cidadão quando este a abandonar ou dela desistir e não comparecer nenhum outro cidadão para assumir a titularidade da ação, ou quando o autor não der início à fase de execução.

Vale ressaltar que o membro do Ministério Público tem legitimidade para propor a ação popular, assim diz Paulo Roberto de Figueiredo Dantas³³:

Um membro do Ministério Público, entretanto, poderá ser parte legítima da ação popular, caso a proponha na condição de cidadão. Conforme jurisprudência, o membro do Ministério Público, poderá também aditar a petição inicial, sendo certo, ademais, que atue neste processo, obrigatoriamente, e sob pena de nulidade a partir do momento em que não for regularmente intimado, na condição de fiscal da lei.

³² GONÇALVES, M.V.R. **Direito Processual Civil Esquemático**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

³³ DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 415.

Insta destacar que de acordo com a Súmula nº 365 do Supremo Tribunal Federal, a pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular, posicionamento este que veio pacificar entendimentos jurisprudenciais.

4.2 Legitimidade passiva

A redação do art. 6º da Lei 4.717/65 afirma que, *in verbis*:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

A partir da leitura do referido artigo pode-se entender que acontecerá um litisconsórcio passivo necessário, visto que incluirá todos os envolvidos nos atos que lesaram o patrimônio público, e até mesmo aqueles que se beneficiaram. Por tal entendimento, Geisla de Assis Rodrigues³⁴ leciona:

Desde que se possa identificar as pessoas jurídicas lesadas, as autoridades e funcionários que adotaram o comportamento administrativo indevido e os beneficiários deste ato, todos devem figurar como réus na ação popular, configurando-se um verdadeiro passivo necessário.

Em se tratando de litisconsórcio passivo necessário, é obrigatória a citação da pessoa jurídica de direito público ou de direito privado que por ter recebido dinheiro dos cofres públicos resultou na lesão ao patrimônio público. É possível que a pessoa jurídica possa abster de contestar o pedido para que assim, integre na posição de sujeito ativo, caso isso seja útil ao interesse público. É assim que a leitura do parágrafo 3º do artigo 6º diz, *in verbis*:

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

³⁴RODRIGUES, Geisla de Assis. **Ações Constitucionais**. 6ª edição Revista Ampliada e atualizada. Salvador: Editora Juspodvim, 2016, p. 297

Essa posição não impede que a responsabilidade subjetiva seja caracterizada, pois, mesmo que atue ao lado do autor, a pessoa jurídica de direito público pode vir a ser condenada a adotar medidas administrativas que não realizaria caso não estivesse em uma relação processual. Essa oportunidade dada pela lei é de que o responsável dos atos não resista aos fatos alegados pelo autor aderindo aos fatos e direitos narrados na inicial.

Necessariamente quem deve configurar no polo passivo são aqueles que se beneficiaram diretamente do ato lesivo, não precisando, via de regra, da inclusão daqueles que de certa forma ganharam algo indiretamente. Assim sendo, encontra-se previsto no art. 6º, parágrafo 1º da Lei 4.717/65, que se não houver beneficiário direto, a ação será proposta somente contra as demais pessoas elencadas naquele artigo. Vale ressaltar se durante o processo vier a ser conhecido um terceiro beneficiário dos respectivos atos lesivos, deverá ser o mesmo ingressado na ação popular antes que tenha sido proferida a sentença final de 1ª instância, restabelecendo o prazo para apresentação da contestação e de produção de provas.

A decisão final poderá não ter o mesmo conteúdo para todos os réus, sendo necessário observar a divergências de prazos caso os litisconsortes tenham advogados diferentes, aplicando para tanto os prazos previstos no art. 229 do Novo Código de Processo Civil.

4.3 Competência

A fixação da competência na Ação Popular acontece de forma diferente em relação a outras ações constitucionais, pois não é estabelecido um órgão específico para a sua interposição. De acordo com o art. 5º, caput, da Lei 4.717/65 a competência para ajuizar a Ação Popular é conforme a origem do ato impugnado. Depende da organização judiciária de cada Estado para atribuir a competência de conhecer, processo e julgar a ação.

Leciona Paulo Roberto de Figueiredo Dantas³⁵ que:

³⁵DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 417

[...] quando o ato lesivo for praticado contra os interesses de uma autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista, ou qualquer entidade que receba dinheiro público, a competência para o processo e julgamento da ação popular será a mesma fixada para o ente político a que estiver vinculada, na respectiva Lei de Organização Judiciária.

É importante destacar que quando for matéria de interesse da União, de outra pessoa ou entidade, será a competência da União, especificamente na Justiça Federal. Ocorrerá da mesma forma quando simultaneamente interessar ao Estado ou Município, cabendo a competência para a organização judiciária do Estado. Segundo o STF, a competência para julgar ação popular que objetiva impugnar atos relativos à apuração de eleições caberá exclusivamente a Justiça Eleitoral.

Quando mais de uma ação for interposta contra as mesmas partes baseando-se no mesmo fundamento ocorrerá a conexão das ações para que não haja a possibilidade de acontecer um julgamento contraditório acerca do mesmo tema.

A Ação Popular sempre será interposta no juízo de 1º grau, não importando qual autoridade realizou o ato lesivo, entretanto para esta regra há uma exceção. No que diz respeito à ação popular sobre litígios entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou território; ou em caso de litígios entre os entes federativos, caberá ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar a lide.

4.4 Petição Inicial

Conforme já foi abordado anteriormente, para ajuizar a ação popular deverá ser necessário juntar como prova da cidadania o título de eleitor, comprovando o pleno gozo dos direitos políticos, sendo representado por advogado inscrito regularmente nos quadros da OAB.

A petição inicial da Ação Popular deverá respeitar as regras do art. 319 do Novo Código de Processo Civil, e segundo Geisla de Assis Rodrigues³⁶ admitindo como possibilidades de pedidos à decretação da invalidade do ato ou da omissão administrativa, a desconstituição do ato, a condenação na reparação dos prejuízos

³⁶RODRIGUES, Geisla de Assis. **Ações Constitucionais**. 6ª edição. Salvador: Editora Juspodvim, 2016, p. 312.

causados ao Erário Público em virtude do ato ou da omissão aos seus responsáveis assim como os beneficiários das mesmas e a condenação da restituição de bens e valores indevidamente apropriados.

Entretanto, as possibilidades dos pedidos não ficam restritas aos previamente elencados, podendo ser diferentes conforme o caso concreto e se adaptando as necessidades da lesão ao patrimônio público.

Também devem ser apresentadas as eventuais provas que o cidadão conseguiu levantar para certificar a legitimidade da ação popular, contudo caso alguns documentos não tenham sido disponibilizados pela Administração Pública, o autor poderá requisitar durante o curso da demanda. É importante destacar que o Juiz também poderá requerer quaisquer documentos que achar necessário para sanar dúvidas que por ventura tiver.

É importante que ao final da petição inicial conste o valor da causa que deverá ser certo e conforme o montante da lesão ao patrimônio. Insta destacar quando se trata de lesão ao patrimônio natural ou cultural fica mais complicado de estimar o valor correto, entretanto é possível a determinação de um valor meramente simbólico dentro da realidade do caso concreto.

O juiz ao indeferir a inicial deverá comunicar o autor e o Ministério Público para que os mesmos possam corrigir o que for necessário ou interpor recurso ao indeferimento. O recurso cabível é a apelação que poderá ser interposta dentro do prazo de 15 dias úteis de acordo com as regras do novo código de processo civil.

Caso o juiz verifique que a petição inicial não apresenta os requisitos dos artigos 319 e 320 do Código de Processo Civil, poderá determinar que o autor, dentro do prazo de 15 dias, emende ou complemente a inicial indicando com precisão o que deverá ser corrigido.³⁷

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o autor da ação popular é isento de custas judiciais e de ônus de sucumbência. Entende-se ser muito justa

³⁷ Art. 321. O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado.

essa novidade, pois o autor da ação popular não defende direitos próprios, mas sim de toda coletividade, se tornando um estímulo para que possa ajuizar a ação com objetivo de exercer sua cidadania sem que tenha nenhum tipo de prejuízo ou gasto financeiro.

Todavia, o cidadão que estiver agindo de má-fé ao ajuizar a ação popular, principalmente com objetivos diversos do que se espera dessa garantia constitucional a fim de uma promoção individual, não será isento de custas e honorários advocatícios.

A citação dos réus ocorrerá segundo as normas regulamentadoras do Código de Processo Civil, devendo ser observado que a citação da pessoa jurídica deverá ser por meio de mandado para que tenha uma maior segurança da efetiva citação. Os demais beneficiários dos atos lesivos à Administração Pública poderão ser citados via postal ou por edital, caso sejam muitos ou tenha endereço incerto, não sabido ou de difícil acesso.

A lei 4.717/65 estipula que a defesa do réu somente ocorrerá através da contestação, podendo ser apresentada dentro do prazo de 20 dias. De acordo com Marcus Vinicius Rodrigues Gonçalves³⁸:

É, por excelência, a peça de defesa do réu, por meio da qual ele pode se contrapor ao pedido inicial. Nela, concentrará todos os argumentos de resistência à pretensão formulada pelo autor, salvo aqueles que devem ser objeto de incidente próprio.

Apresentada a contestação tempestivamente, institui a relação processual entre autor, réu e juízo e a partir de então, caso o autor queira desistir da ação deverá, primeiramente, comunicar ao réu para que ele possa aceitar plenamente.

4.5 Pedido de liminar

Originalmente, a lei 4.717/65 não trouxe em seu texto a previsão da possibilidade de realizar o pedido de liminar, a fim de evitar maiores danos aos bens públicos objetos da ação popular.

³⁸ GONÇALVES. M.V.R. *Direito Processual Civil Esquematizado*. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

Entretanto, em 1977 entrou em vigor a lei 6.513/77 que incluiu no §4 do art. 5º o cabimento de medida liminar, *in verbis*: “§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.”

A partir de então pode ser utilizado desse mecanismo até mesmo de forma preventiva, sendo observada a existência da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

4.6 Sentença

A sentença na ação popular pode produzir diversos efeitos que estão previstos no art. 11 da Lei 4.717/65, tais sejam:

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.

Assim sendo, poderá ter dois efeitos segundo Geisla de Assis Rodrigues³⁹: constitutivo negativo, a fim de invalidar o ato administrativo e condenatório quando identificar a lesão aos bens tutelados.

O art. 14 da Lei 4.717/65 traz os parâmetros para atribuir o valor da condenação na sentença que poderá ser líquido ou não. O texto do art. 14 assim diz, *in verbis*:

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

³⁹ RODRIGUES, Geisla de Assis. **Ações Constitucionais**. 6ª edição. Salvador: Editora Juspodvim, 2016, p. 332.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

A aplicação do referido artigo dependerá do caso concreto buscando garantir a melhor forma de ressarcir inteiramente o erário público. O erário público a ser ressarcido é a entidade titular do patrimônio, sendo muito mais fácil de identificar e prontamente ressarcir. Entretanto, nos casos onde o dano atingiu o meio ambiente, o patrimônio cultural e artístico, por exemplo, a identificação fica mais complexa. Segundo Geisla de Assis Rodrigues⁴⁰, o ressarcimento nestes casos deverá ser feito ao fundo de direitos difusos previsto da lei da ação civil pública. Assim também deve-se entender nos casos onde o dano é direcionado à moralidade administrativa, pois como é de difícil mensuração, direciona-se ao mesmo fundo.

É importante destacar que o fundo de direitos difusos foi criado em 24 de julho de 1985 pela lei 7.347 e trata-se de um fundo com natureza contábil ligado ao Ministério da Justiça e regulamentado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. A finalidade do fundo é de reparar os danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico por violação à ordem econômica e aos interesses difusos e coletivos.⁴¹

Pode acontecer que antes da prolação da sentença, o objeto da ação popular tenha se resolvido. O que importa nestes casos, é que independente da forma que se resolveu o objeto da ação, a sentença tenha em seu texto a análise do mérito a fim de efetivar a proteção do patrimônio público.

Deve ser dada ampla publicidade a sentença através dos atos processuais de praxe, no sentido de tornar conhecido a toda sociedade a resolução da demanda, visto que se trata de patrimônio da coletividade.

É possível a interposição de todos os recursos previstos no Código de Processo Civil, seja para decisões interlocutórias ou para sentença no procedimento da ação popular.

⁴⁰RODRIGUES, Geisla de Assis. **Ações Constitucionais**. 6ª edição. Salvador: Editora Juspodvim, 2016, p. 333.

⁴¹MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Direitos Difusos**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos>, acessado em 10/10/2018, às 22:57.

Independentemente da interposição de recurso, é necessário que a decisão judiciária de carência ou improcedência seja remetida ao duplo grau de jurisdição. É uma condição para buscar a efetividade da sentença que o próprio texto da lei 4.717/65 em seu art. 19 trouxe, *in verbis*:

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

A justificativa para tal mecanismo é que como o representante do poder público está agindo de forma pessoal, importante se faz que o interesse da coletividade seja respeitado.

4.7 Da coisa julgada

A coisa julgada foi abordada no art. 18 da Lei 4.717/65, sendo assim expressamente:

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Tem como função assegurar os efeitos decorrentes das decisões judiciais, e segundo Marcus Vinicius Rodrigues Gonçalves⁴² é o fenômeno diretamente associado à segurança jurídica, quando o conflito ou a controvérsia é definitivamente solucionado.

A coisa julgada material ainda de acordo com Marcus Vinicius Rodrigues Gonçalves⁴³:

Consiste não mais na impossibilidade de modificação da decisão no processo em que foi proferida, mas na projeção externa dos seus efeitos, que impede que a mesma ação, já decidida em caráter definitivo, volte a ser discutida em outro processo.

⁴² GONÇALVES. M.V.R. **Direito Processual Civil Esquematizado**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

⁴³ *Idem*.

Isto posto, na ação popular não haverá o instituto da coisa julgada material quando a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, podendo outro cidadão intentar a ação novamente com novas provas.

Vale ressaltar que a coisa julgada material na ação popular tem efeito erga omnes, ou seja, os efeitos da sentença valem para todos. Este efeito decorre da proteção aos direitos transindividuais que a ação popular busca proteger, devendo ser aplicados os direitos garantidos judicialmente a toda coletividade.

4.8 Liquidação e Execução

O requerimento do cumprimento da sentença já liquidada pode ser realizado pelo autor nos próprios autos do processo, ou pelo representante do Ministério Público no prazo de 30 dias caso nenhum cidadão tenha requerido no prazo de 60 dias. Assim diz o art. 16 da Lei 4.714/65, *in verbis*:

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

É possível também que as entidades que sejam sujeitos passivos na demanda, mesmo que não tenham contestado a ação, iniciem a execução na hipótese de obter um benefício da execução contra os demais réus. Segue texto do art. 17 da lei 4.717/65: “Art. 17 É sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus.”

4.9 Prescrição na Ação Popular

Marcus Vinicius Rios Gonçalves⁴⁴ afirma que a prescrição é a perda da pretensão não exercida dentro do prazo estabelecido em lei. A prescrição na ação popular é de 5 (cinco) anos conforme determinado em seu art. 17 da lei 4.717/65. O

⁴⁴ GONÇALVES, M.V.R. **Direito Processual Civil Esquemático**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

prazo começa a contar da publicidade do ato impugnado, e não do conhecimento dele pelo cidadão.

Na leitura do artigo supracitado pode-se determinar que o prazo tenha natureza prescricional, dessa forma, cabível a ocorrência de suspensão ou interrupção da prescrição.

5 ANÁLISE DA AÇÃO POPULAR NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Diante de uma vida em sociedade, é dever do Estado Democrático de Direito fornecer políticas públicas que supram as necessidades de cada indivíduo. O fornecimento de estruturas básicas, como saúde e educação fazem parte da função do Estado e de todos aqueles que o compõe, devendo atuar para o alcance dessa finalidade. A oferta deve ser de maneira integral e eficiente, não somente os direitos garantidos constitucionalmente, mas também a manutenção das estruturas patrimoniais, históricas e também o meio ambiente. Cláudia Toledo⁴⁵ afirma que:

O Estado Social Democrático de Direito tem suas raízes que remontam ao Estado de Direito instaurado a partir da Revolução Francesa, é caracterizado pela legitimidade, entendida, em sentido mais amplo, como abrangente da origem do seu poder, do exercício dessa e da finalidade do Estado. A origem do poder assim, está na vontade do povo, no seu consentimento, mas a sua legitimidade não se esgota apenas nesse momento.

Entretanto, aqueles sujeitos que são responsáveis por agir em prol do coletivo, não atuam de maneira íntegra, realizando atos que ao invés de serem direcionados à sociedade, tem por motivação promover seus próprios interesses, lesionando o patrimônio público em geral.

Em meio a essa realidade atual, o cidadão se torna o indivíduo capaz de fiscalizar e impedir que tais atos afetem drasticamente a sociedade, ocasionando prejuízos ao erário que tinha como função suprir as necessidades do todo coletivo.

E esse dever de fiscalizar provém da soberania popular, ou seja, do poder ser inerente ao povo. Torna-se uma prática efetiva da cidadania, a participação do cidadão em cuidar daquilo que é seu por natureza.

A democracia representativa atualmente praticada na sociedade brasileira resulta em o cidadão conferir ao seu representante o mandato político, a fim de praticar as funções dentro da Administração Pública, dividido também dentro dos

⁴⁵ TOLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Editora Landy, 2003, p. 112-116.

três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Cada um desses poderes exerce funções típicas e atípicas, sempre buscando um equilíbrio e controle dos seus atos.

Em contrapartida, a ação popular é um mecanismo de democracia participativa, ou seja, o próprio cidadão exerce a função fiscalizadora em prol do coletivo. Busca a reparação do dano causado e o retorno a situação antes existente, não se tornando um expectador das atividades públicas, mas sim aquele que participa diretamente na busca da garantia dos seus direitos individuais.

A ação popular abrange mais fatores do que a manifestação dos direitos políticos, mas sim um direito proveniente da cidadania. Os direitos políticos e a cidadania abarcam garantias diversas, pois os direitos políticos proporcionam a possibilidade da elegibilidade – passiva ou ativa- e a cidadania busca alcançar os direitos e garantias individuais, até mesmo os direitos humanos.

Através da ação popular o cidadão possui em suas próprias mãos a capacidade de fiscalizar e controlar os atos que lesionaram o patrimônio público. Atos esses que foram direcionados a alcançar vantagens que não tinha como prioridade o todo coletivo.

Segundo José Afonso da Silva⁴⁶: “A ação popular é uma forma direta de participação do cidadão na vida pública, oportunizando aos próprios titulares da soberania popular a iniciativa de exercer, diretamente, a fiscalização do governo.”

A ação popular tem um caráter corretivo, pois através dela busca a desconstituição do ato lesivo ao patrimônio público, buscando retornar ao estado anterior, com a devida reparação e condenação daqueles responsáveis por causar o prejuízo.

O pedido formulado na ação popular é uma cumulação sucessiva, ao passo que, primeiramente deverá desconstituir o ato lesivo para, posteriormente, condenar em vias indenizatórias.

O conteúdo do pedido não abrange direito individual do autor da ação, mas sim o interesse da coletividade. Por tal objeto denomina-se interesse difuso que são

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Ação constitucional – doutrina e processo**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 85.

caracterizados por serem supraindividuais, ou seja, aquilo que vai além do individual, não podendo ter decisões tomadas considerando condições individualmente.

Conforme Beatriz Lameira Carrico⁴⁷:

Os interesses difusos dizem respeito a um número indeterminado de pessoas, titulares de um objeto indivisível, unidas entre si e por um vínculo fático. Por indeterminabilidade, entende-se que inexistente a possibilidade de definição exata e precisa do número de lesados.[...] O conceito de vínculo prático, por sua vez, traduz-se na ideia de que todas as pessoas lesadas sofrem o dano em razão de uma circunstância qualquer, que as liga uma às outras.

Além desse interesse supracitado, existem outros interesses definidos doutrinariamente, como por exemplo, o interesse coletivo. Entende-se por interesse coletivo aquilo que se refere a um número determinável de pessoas que compõem um grupo, uma categoria ou uma classe. Esses sujeitos estão ligados entre si ou com a outra parte contrária por meio de um vínculo jurídico pré-existente. Através desse vínculo, esses sujeitos podem se diferenciar do restante da coletividade, e em razão disso, tornam-se determináveis.

No ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente no Código de Defesa do Consumidor, que entrou em vigência no ano de 1990, trouxe em seus artigos a definição de interesse coletivo e difuso, e ainda garantindo que sejam defendidos em juízo coletivamente quando os indivíduos forem vítimas de sua não efetivação. Segue o texto do referido artigo, *in verbis*:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

⁴⁷ CARRICO, Beatriz Lameira. **Ação Popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa**. 2016. 206 fls. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20062016-175724/pt-br.php>. Acessado em 17/09/2018 às 15:30.

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum

Portanto, quando o cidadão se deparar com situações em que violem os direitos difusos, podem buscar como mecanismo, a ação popular, na tentativa de invalidar os atos lesivos e retornar a situação anterior.

O instituto da ação popular possui um importante destaque dentro da democracia constitucional, pois reflete a participação efetiva do cidadão na defesa de seus direitos e da liberdade individual. Mas é inevitável levantar o questionamento da sua eficácia dentro do ordenamento jurídico brasileiro e se ela consegue atingir seu objetivo quando ajuizada no judiciário brasileiro.

A partir de uma análise pode-se verificar que existem determinados fatores que interferem na sua efetividade no judiciário brasileiro, tais como: a descrença política, a descrença no judiciário, a falta de conhecimento e dificuldade de acesso. Em seguida analisaremos cada um desses empecilhos.

5.1 Descrença política

O Estado Democrático de Direito, base fundamental da sociedade brasileira, garante e promove ainda mais a cidadania como mecanismo na busca pelos direitos fundamentais, abarcando não somente os brasileiros, mas também todos aqueles que estejam no território nacional.

Esse modelo permite que os cidadãos não somente participem através do seu voto em momentos oportunos como as eleições, mas busca concretizar a postura do cidadão como sujeito que se compromete a participar de decisões políticas, com a finalidade de garantir seus direitos fundamentais individuais, e também de toda sociedade.

Diante dos mecanismos ofertados aos cidadãos, torna-se necessário um desenvolvimento da cultura política dentro da sociedade, objetivando uma maior

consciência de cada indivíduo da sua importância dentro da estrutura democrática. Segundo Beatriz Lameira Carrico⁴⁸:

[...] cidadãos conscientes e educados para o desenvolvimento crítico são mais capazes de atuar em prol da defesa do patrimônio público em sentido amplo, exercendo verdadeira atividade de controle do poder, com vistas à preservação dos valores materiais e imateriais do Estado.

Essa cultura política provém de diversas atitudes do cidadão que demonstram seu interesse por esses assuntos inerentes à sociedade, não se limitando apenas ao momento do voto. Criar discussões políticas, participação em movimentos político-partidários são exemplos de uma cultura política presente dentro de uma sociedade.

Entretanto, o atual cenário político brasileiro demonstra que os cidadãos estão indignados com a postura dos seus representantes, e até mesmo uma incredulidade acerca das atitudes que poderiam ser tomadas, se resultariam em algo positivo para coletivo e se ocasionariam grandes mudanças.

Diante de tantos casos de corrupção que são transmitidos nos meios de comunicações, levando ao conhecimento da população fraudes absurdas a fim de prover mais dinheiro para finalidades pessoais e não coletivas, constrói-se uma falta de confiança da população naqueles que eles mesmos escolheram para exercer as atividades administrativas. O caso mais conhecido na atualidade é a Operação Lava Jato, a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. O valor estimado de recursos desviados dos cofres da Petrobras, a maior estatal do país, está na casa dos bilhões de reais. De acordo com o site do Ministério Público Federal⁴⁹ o esquema que durou pelo menos 10 anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos.

Se tratando de casos com valores imensuráveis, a população não confia que seu voto é capaz de modificar a realidade atual, ocasionando em uma fuga da

⁴⁸ CARRICO, Beatriz Lameira. **Ação Popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa**. 2016. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20062016-175724/pt-br.php>. Acessado em 17/09/2018 às 15:30.

⁴⁹ MPF. Ministério Público Federal. **Entenda Caso**. Disponível em: www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso. Acessado em 14 de Outubro de 2018, às 15:30.

responsabilidade política do cidadão. É possível perceber que o cidadão não acredita que através da sua atitude a realidade atual pode mudar e principalmente por meio do voto alterar a realidade da conjuntura política.

Em razão disso, grande parte dos cidadãos tornam-se sujeitos desacreditados, perdendo a fé em si mesmo, apenas aceitando a realidade tal como ela é e tentando seguir sua vida, mesmo que em condições de indignidade. É mister que em decorrência de rombos gigantescos nos cofres públicos e em razão da falta da moralidade administrativa nos atos realizados, a função principal do Estado de fornecer serviços públicos básicos é totalmente prejudicada por causa da falta de recursos financeiros gerados pelos atos lesivos ao patrimônio público.

Portanto, diante de um cenário político desestruturado, o cidadão acaba não acreditando também no mecanismo da ação popular como forma de ajuizamento da defesa de interesses coletivos. É tamanha a falta de confiança na estrutura administrativa como todo que gera conseqüências também em relação a credibilidade da ação popular como forma efetiva da participação direta do cidadão.

5.2 Descrença no Judiciário

A descrença do judiciário provém de diversos fatores que aliados constroem tal realidade. Muitos brasileiros em decorrência de sua simplicidade e a falta de oportunidade não conhecem seus direitos, e por causa disso sofrem abusos nas relações estabelecidas.

Esses abusos sofridos são frutos da violação de direitos básicos, principalmente aqueles inerentes a cidadania. Em decorrência desse abuso, o individuo se vê obrigado a buscar auxílio no Judiciário para resolver seus conflitos. Entretanto, estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, afirma que somente 29% da população confiam no Poder Judiciário como garantidor da solução das lides ajuizadas⁵⁰.

⁵⁰ REVISTA EXAME. **Segundo dados, apenas 29% da população confia no Poder Judiciário: plataforma auxilia na busca de direitos.** Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/dino/segundo-dados-apenas-29-da-populacao-confia-no-poder-judiciario-plataforma-auxilia-na-busca-de-direitos/>. Acessado em 17 de Outubro de 2018 às 18:20

Muitos consideram que o referido índice é resultado de estudos que indicam que a demora para solucionar os conflitos, a falta de imparcialidade e de honestidades dos que constituem o Poder Judiciário geram essa descrença.

Além disso, os critérios utilizados para a escolha dos ministros da Suprema Corte são meramente políticos. Os requisitos da forma de escolha estão elencados no art. 101 do CRFB/88 e são discricionários, ou seja, não possuem características objetivas, até mesmo que em muitas ocasiões a indicação parte do próprio Chefe de Poder Executivo. Isso demonstra que esse procedimento não é transparente, gerando instabilidade na população em relação à verdadeira intenção na escolha de cada ministro.

De acordo com estudo realizado, colhendo dados disponibilizados pela Secretária de Informática do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, é possível averiguar uma porcentagem comparativa em relação à quantidade de ações populares que são distribuídas com as ações populares sentenciadas. De acordo com a pesquisa, cerca de 16% das ações populares distribuídas na região metropolitana são sentenciadas, enquanto apenas 9% das ações populares distribuídas no interior chegam a ter sentenças.⁵¹

Esses dados demonstram que apesar de distribuir a demanda, muitas não alcançam seu objetivo final que é de reparação do dano causado, que só é possível através da sentença condenando o sujeito passivo. Isso causa uma descrença, se realmente com o ajuizamento da ação teria uma resolução do conflito convertendo o dano em indenização a toda coletividade.

Apesar disso, é previsto constitucionalmente diversos princípios direcionadores para uma melhor ação do Poder Judiciário, como por exemplo, o da transparência, ampla defesa, igualdade, contraditório, devido processo legal. O que ocorre, infelizmente, é a não aplicação efetiva desses princípios nos casos concretos, que conciliado com uma morosidade para julgar os conflitos, causam uma insegurança jurídica no cenário nacional.

⁵¹ Fonte: Secretária de Informática do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – Corregedoria das Comarcas da Região Metropolitana (memorando nº 755/2007 – SL) e Corregedoria das Comarcas do Interior (ofício nº 3390 /2007-CJCL)

A forma de buscar uma solução para essa descrença é tornar os direitos básicos cada vez mais aplicados no dia a dia do cidadão, além de efetivar os princípios garantidos do devido processo legal, de modo sejam aplicados fielmente a todas as ações. Em paralelo a isso, provocar uma conscientização popular de que as atitudes tomadas por cada indivíduo é capaz de ajudar a construir um ambiente jurídico mais democrático e participativo. Não é o caminho se contentar com tal realidade e nem sequer buscar métodos para modificá-la.

5.3 Desconhecimento e dificuldade de acesso

O Princípio do Acesso à Justiça foi consolidado na Constituição Federal de 1988, garantindo a todos o acesso à tutela jurisdicional através dos poderes públicos, possibilitando solucionar os conflitos de maneira adequada e conforme os valores do Estado Democrático de Direito.

O art. 5, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988⁵² trouxe a proteção não somente dos direitos individuais, mas também dos coletivos e até mesmo aqueles não consolidados, onde só exista a ameaça a sua violação.

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵³ :

Na verdade, o direito de o indivíduo fazer passar pelo crivo do Judiciário toda lesão a seus direitos é essencial a todo regime cioso das liberdades fundamentais. Deflui inexoravelmente esse princípio da própria “separação dos poderes”, pois outra não é, no fundo, a justificativa da independência do Judiciário que não tutela dos direitos individuais. Todavia, a sua expressa enunciação, como no art. 5º, XXXV, da Constituição – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” – é sempre recomendável. De fato, o crivo imparcial do Judiciário contraria muita vez a prepotência dos governantes que, se podem, cuidam de impedir sua fiscalização.

Portanto, embora garantido constitucionalmente, não é levado ao Judiciário toda lesão aos direitos individuais ou coletivos, seja por atitudes dos governantes

⁵² Art. 5º, inciso XXV: A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 256.

que impedem a apreciação, por restrições na sua ampliação, por conta de procedimentos lentos, ou pela falta de acessibilidade jurisdicional a todos os indivíduos.

Em se tratando da Ação Popular, a acessibilidade é transmitida a todo cidadão em gozo dos seus direitos políticos, sendo necessário realizar a juntada do título de eleitor na inicial para a sua devida comprovação.

Sendo o título de eleitor um documento essencial para o exercício da cidadania fica evidente que a grande maioria da população possui em suas mãos o mesmo, sendo periodicamente utilizado nas eleições⁵⁴. Ocorre que em alguns julgados o processo é extinto sem resolução do mérito por não ter sido apresentado o título de eleitor, sem ao menos ter dado a oportunidade de juntada posterior pelo autor da ação. Segue texto de decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal⁵⁵:

TJ-DF – REMESSA DE OFICIO RMO 20130110423689 DF 0011408-62.2013.8.07.0001 (TJ-DF)
 Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LEGITIMIDADE ATIVA RESERVADA AO CIDADÃO. DIREITO E GARANTIA FUNDAMENTAL. DEMONSTRAÇÃO. TÍTULO DE ELEITOR. REQUISITO INDISPENSÁVEL. NÃO APRESENTAÇÃO. EXTINÇÃO DA PRETENSÃO POPULAR, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. IMPERATIVO LEGAL. REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA. 1. A AÇÃO POPULAR CONSUBSTANCIA DIREITO E GARANTIA FUNDAMENTAIS RESERVADOS AO CIDADÃO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA E TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS INERENTES À PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO CONTRA ATOS QUE PODEM LESÁ-LO, E, COMO INSTRUMENTO INERENTE À CIDADANIA O PODER DE ESCOLHER OS GOVERNANTES E, POR EXTENSÃO, CONTROLAR SEUS ATOS NO MOLDE LEGALMENTE ENCADEADO. 2. CONSUBSTANCIADO A AÇÃO POPULAR INSTRUMENTO DE CONTROLE RESERVADO AO CIDADÃO, SOMENTE A PESSOA FÍSICA ALISTADA COMO ELEITORA E LÁ, DERIVANDO QUE, NÃO EVIDENCIANDO O AUTOR POPULAR SUA CONDIÇÃO DE ELEITOR, A DESPEITO DA OPORTUNIDADE CONFERIDA PARA DEMONSTRAR ESSA QUALIDADE, DEVE SER AFIRMADA SUA CARÊNCIA DE AÇÃO, SOB O PRISMA DA ILEGITIMIDADE ATIVA, POIS PRESSUPOSTO GENÉTICO DA FORMULAÇÃO DA PRETENSÃO POPULAR A DETENÇÃO DA CONDIÇÃO DE ELEITOR E SUA COMPROVAÇÃO MEDIANTE A EXIBIÇÃO DO TÍTULO DE ELEITOR (CF, ART. 5º, LXXIII; LEI 4.717/65, ART. 1º E 3º). 3. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E IMPROVIDA. UNÂNIME.

⁵⁴ Art. 1º, §3º da lei 4.717: A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

⁵⁵ JUSBRASIL. Ação Popular sem resolução do mérito. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=extin%C3%A7%C3%A3o+da+a%C3%A7%C3%A3o+popular+sem+resolu%C3%A7%C3%A3o+de+m%C3%A9rito+tj+df>. Acessado em 17 de Outubro de 2018, às 18:17.

Decisões como esta impedem que o direito do cidadão seja garantido e a lesão ao patrimônio público seja restaurada, resultando na falta de acessibilidade ao Poder Judiciário.

Ademais, a Ação Popular é uma ação gratuita, ou seja, para seu ajuizamento não se faz necessário o pagamento de custas judiciais. O direito a gratuidade de justiça abrange a possibilidade de ajuizamento que possibilita a todos os cidadãos que não tenham condições financeiras para arcar com o custo de o processo judicial poder, assim mesmo, buscar a solução de litígios e a reparação da lesão ao patrimônio público.

Como exposto anteriormente nesse trabalho, é necessário a assistência de advogado para a propositura da Ação Popular, devendo dessa forma, por ser decorrência de um trabalho regular, ser pago os honorários advocatícios devidos.

Outrossim, é imperioso salientar que a Defensoria Pública é uma instituição que visa o apoio, a orientação jurídica e a defesa em todos os graus de jurisdição dos necessitados, prevista constitucionalmente no artigo 134 da CRFB/88⁵⁶. O acesso através da Defensoria Pública busca minimizar as diferenças de cunho econômico entre os cidadãos para que todos tenham acesso a justiça. E com a Ação Popular não é diferente, podendo ser uma forma de persuadir o cidadão em busca dos seus direitos mesmo que não tenham condições financeiras para arcar com o pagamento de honorários advocatícios, permitido dessa forma, a assistência de um Defensor Público na lide.

A lei 4.717/65 foi elaborada em uma realidade totalmente diferente, onde se aproximava o fim da então vigente Constituição de 1946. Esse período foi a transição da ordem política resultando no regime ditatorial que durou por mais de 20 anos, iniciado no golpe de 1964. Fato é que naquela época foi feita algumas restrição a esse direito constitucional de ajuizamento da Ação Popular, em virtude da então realidade política.

⁵⁶ Art. 134, CRFB/88: A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trouxe novas abrangências aos conceitos, inclusive da cidadania, estabelecido como fundamento da República Federativa do Brasil. A partir disso, no art. 5, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988⁵⁷ trouxe um maior alcance a legitimidade ativa da Ação Popular, abarcando todos os brasileiros natos e naturalizados, como estrangeiros que aqui se encontram.

Entretanto, no próprio texto constitucional elaborado após a lei da ação popular (4.717/65), não trouxe escrito a obrigatoriedade da prova do título de eleitor, somente trazendo a possibilidade a qualquer cidadão. Em contrapartida, em outros capítulos do texto constitucional estabeleceu que são direitos de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a educação, a cultura, além de dar outros sentidos a expressão de cidadão que se diferem à utilizada no texto da lei.

Diante disso, há uma restrição naqueles que possuem de fato o direito a usufruir das garantias defendidas pela Ação Popular e daqueles que realmente podem ajuizar esse instituto como forma de fiscalização se esses bens estão sendo efetivamente preservados, buscando a devida indenização nos casos onde a lesão já se concretizou.

Portanto, há uma falta de acessibilidade no âmbito da legitimidade ativa ao restringir somente aos cidadãos com título de eleitor em mãos ou outro documento que o comprove, retirando a possibilidade daqueles que não o possuam, ficando impedidos de praticar efetivamente a sua cidadania.

Apesar de alguns benefícios garantidos para o cidadão ao propor a Ação Popular elencados acima, é uma ação que não é muito conhecida. A forma mais discutida como participação ativa do cidadão é através do voto periódico objetivando a escolha dos representantes. Com a Ação Popular, o cidadão tem em suas mãos o mecanismo de fiscalizar os atos desses representantes escolhidos, a fim de indenizar atitudes que não foram feitas em consonância com a moralidade, com as leis e aos princípios constitucionais.

⁵⁷ Art. 5º, inciso LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor a 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.

5.4 Análise da Ação Popular ajuizada em Volta Redonda

Em Volta Redonda foi ajuizada Ação Popular que questiona a propriedade das terras e imóveis que eram da União e foram incluídos, a princípio, de maneira errada na privatização da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional.

Trata-se de uma Ação Popular em andamento desde 2005, movida pelo deputado federal Deley de Oliveira e pela líder social Maria da Graça Vigorito Bertges de Oliveira e conta ainda com mais de 13 mil assinaturas de moradores de Volta Redonda. Essa ação busca a devolução de imóveis e terras não operacionais, ou seja, que não tem relação com a produção de aço, incluídos na privatização da Usina Presidente Vargas.

Além de assinaturas dos moradores de Volta Redonda, essa ação conta com o apoio da OAB-VR, o Senge (Sindicato dos Engenheiros), a Cúria Diocesana, o Coletivo de Terras de Volta Redonda e outros diversos setores organizados da sociedade que estão engajados na busca por essa reparação histórica.

A justificativa da ação garante que o acervo questionado foi desapropriado em 1940 em favor da União para a criação da CSN e da própria cidade de Volta Redonda. Desde a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional em 1993 a finalidade da desapropriação vem sendo desviada, sendo os imóveis retomados pela CSN e fechados. Atualmente estariam servindo apenas para especulação imobiliária e como garantia para obter lucros para o dono da empresa.

Se a ação popular for julgada procedente, as terras passariam para a União e a partir disso poderiam ser utilizadas para gerar empregos e renda para toda a população local.

A ação popular foi proposta em 2005 e entrou na pauta da 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal de Recursos da Segunda Região (TRF-2), possuindo um parecer favorável do Ministério Público Federal. Para agradável surpresa dos autores, recentemente o desembargador Aucídes Martins pediu vista dos autos, podendo a ação voltar à pauta em breve, situação esta que se mantém até a presente data de elaboração deste trabalho.

No total são 147 áreas que podem ser usadas para melhorar a qualidade de vida da população, podendo gerar a vinda de novas empresas e desenvolvimento de renda. Dentre essas áreas podem-se destacar os terrenos no bairro Rústico e o posto de Puericultura

A ação é de suma importância para a cidade de Volta Redonda, pois busca dar uma finalidade social para as terras que não estão exercendo sua função social dentro do território do município. É dever constitucional que a propriedade atenda sua função social estabelecido no art. 5º, inciso XXIII da CRFB/88.

Segundo Maria Sylvia di Pietro⁵⁸:

Hoje prevalece o princípio da função social da propriedade, que autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, como também as de deixar de fazer e, hoje, pela Constituição, a obrigação de fazer, expressa no art. 182, §4º, consistente do adequado aproveitamento do solo urbano.

Desse modo, a propriedade tem a obrigação de fazer, buscando alcançar o melhor e mais adequado aproveitamento do solo urbano. Tal obrigação não é evidente no objeto da ação popular visto que tais propriedades estão vazias, abandonadas, sucateadas e ainda, sem acesso livre para o cidadão de Volta Redonda.

Desta feita, insta salientar que essa Ação Popular foi um mecanismo que os cidadãos de Volta Redonda utilizaram na busca dos seus direitos objetivando indenizar a lesão que a imoralidade administrativa causou ao patrimônio público da cidade.

Caso o objetivo final da ação popular seja alcançado gerará impactos significativos na vida de cada cidadão de Volta Redonda, pois as terras poderão ser utilizadas para atender fins sociais, econômicos, educacionais.

É importante tornar a ação cada vez mais conhecida a todos os cidadãos de Volta Redonda para que fiquem conscientes dos seus direitos e auxiliem através de informações, dados, documentos que possam ajudar a alcançar o objetivo final da ação que é a sua procedência.

⁵⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 124

Faz-se necessário demonstrar para os cidadãos que é possível através da Ação Popular buscar a indenização ao patrimônio público, ao meio ambiente entre outros e que a legitimidade é justamente do próprio cidadão para ajuizamento da demanda.

Buscar uma conscientização e desconstruir pensamentos de descrenças são os caminhos que devem ser seguidos para tornar a Ação Popular um mecanismo cada vez mais conhecido e de confiança para todos os cidadãos.

6 CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho podem-se analisar os principais aspectos da democracia constitucional, dando ênfase na soberania popular realizada através da participação ativa do cidadão. A cidadania é inerente a todo indivíduo que vive no Estado Democrático de Direito, possibilitando o exercício de seus direitos políticos, sendo tanto brasileiro nato quanto naturalizado.

A forma pela qual este trabalho buscou pesquisar como forma de participação ativa do cidadão nos assuntos relacionados ao Estado Social foi através da Ação Popular, uma ação constitucional prevista no art. 5, inciso LXXV que legitima a todo cidadão o direito de propor essa ação visando anular qualquer ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade em que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Ao longo do trabalho foi explicado como acontece o procedimento da ação popular, estabelecendo seus requisitos processuais que devem ser respeitados na propositura da ação.

Entretanto, pode-se concluir que a Ação Popular não é um mecanismo muito utilizado e conhecido pelo cidadão. Os motivos examinados foram: a descrença política decorrente dos diversos casos de corrupção que foram expostos na mídia resultando em um sentimento de grande decepção e revolta da população brasileira. Esse sentimento gerou uma descrença de que os políticos escolhidos para representá-los através do exercício da democracia indireta não seriam capazes de alcançar o bem comum de forma justa e igualitária.

Outro ponto analisado no trabalho foi a descrença no Judiciário brasileiro. O número de litígios ajuizados na justiça brasileira é enorme, causando uma verdadeira morosidade na resolução de tais conflitos. O cidadão busca o Poder Judiciário para ter seus direitos garantidos, visto que a solução amigável não alcançou resultados satisfatórios. Ao entrar em contato com o Judiciário, depara-se com juízos que evitam resolver o mérito da ação, sendo em alguns casos, sujeitos escolhidos por critério político. Diante disso, as decisões não são satisfatórias,

beneficiando não o cidadão que busca garantir o direito do todo coletivo, mas sim os representantes políticos em decorrência de favores.

Além disso, outro ponto verificado é sobre o desconhecimento e a falta de acesso a Ação Popular. O voto é a fonte de participação ativa mais conhecida pelo cidadão e a ação popular é um mecanismo de fiscalização dos atos dos escolhidos para a representação política. Apesar disso, muitos cidadãos não utilizam a Ação Popular por acreditar que há um grande custo financeiro na realização da sua propositura. Entretanto, a Ação Popular é uma ação gratuita, ou seja, não são cobradas as custas judiciais no decorrer do processo judicial. E por eventual hipossuficiência, o cidadão que tiver interessado em propor a ação, poderá ter a assistência jurídica gratuita oferecida pela Defensoria Pública.

Portanto, apesar da descrença tanto política quanto no judiciário é necessário que o cidadão reconheça seu papel fiscalizador dentro da sociedade brasileira. A soberania popular exercida através do sufrágio universal garante que o cidadão possa buscar seus direitos garantidos constitucionalmente, caso seus representantes agem de forma imoral e ilegal, lesionando o patrimônio da coletividade.

É fundamental que haja uma conscientização a toda população brasileira na importância que cada indivíduo possui na construção de uma sociedade melhor. Trazer os fundamentos basilares, elencados na Constituição Federal de 1988, para a realidade da sociedade, possibilitando um desenvolvimento dos conhecimentos políticos capazes de construir indivíduos engajados politicamente.

Em paralelo a isso, o Ministério Público e a OAB devem exercer suas funções institucionais e auxiliar o cidadão no efetivo cumprimento da cidadania, exigindo que os mecanismos para alcançar uma sociedade democrática sejam efetivamente realizados e que os processos tenham uma duração razoável.

Tratando-se disso é fundamental que seja dada prioridade na tramitação das ações coletivas, pois em razão de complexidade, duram anos e por vezes não chegam na fase sentencial. Ademais, é necessária também a elaboração de leis que fomentem a participação ativa do cidadão, capazes de tornar cada vez mais

conhecido a grande importância de cada indivíduo na construção da sociedade democrática.

A partir do momento em que os cidadãos sejam informados, com conhecimento acerca do referido instituto jurídico, um Judiciário mais efetivo e célere, bem como representantes que ofendam menos a dignidade dos cidadãos, estaremos diante de uma nova perspectiva no que se refere ao exercício da cidadania. Contar-se-á com chances reais, consolidadas e fundamentadas, de participar ativamente na fiscalização e invalidação dos inúmeros atos que ferem o patrimônio público, histórico, cultural, a moralidade administrativa e o meio ambiente, em razão da importância dos seus reais efeitos e da sua amplitude, podendo buscar, além disso, resoluções de falhas e omissões legislativas.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1º volume. São Paulo: Editora Saraiva, 2004

BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. **A natureza da democracia constitucional: um estudo sobre as 5 causas da democracia na CRFB/88**. Curitiba: Juruá Editora, 2011

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília, 1978.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

_____. **Constituição Federal anotada**. 12ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Ação Popular (1965)**. Lei 4.717/65 que regula a Ação Popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acessado em: 06/08/2018 às 15:00.

_____. **Código Processo Civil (2015)**. Lei 13.1025/15 que regula as normas processuais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acessado em: 10/08/2018 às 18:00.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª edição. Salvador: Editora JusPodvim, 2018.

CARRICO, Beatriz Lameira. **Ação Popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa**. 206 f. 2016. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20062016-175724/pt-br.php>.
Acessado em 17/09/2018 às 15:30.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo:Atlas, 2010

ELÓI, André Luis Vieira; TEIXEIRA, Paulo Enderson de Oliveira. Judicialização da Política: o aumento das estruturas judicantes nas democracias e no Brasil. In: **Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas**. Nº 10, 24 fls. 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/8549>. Acessado em 15/09/2018 às 17:15.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

GONÇALVES. M.V.R. **Direito Processual Civil Esquemático**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

GUARINELLO, Norberto Luiz, Cidades-Estado na antiguidade clássica, in: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da cidadania**. 2ª edição: São Paulo, 2003.

JUSBRASIL. **Ação Popular sem resolução do mérito**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=extin%C3%A7%C3%A3o+da+a%C3%A7%C3%A3o+popular+sem+resolu%C3%A7%C3%A3o+de+m%C3%A9rito+tj+df>. Acessado em 17 de Outubro de 2018, às 18:17.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013

MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Direitos Difusos.** Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos>, acessado em 10/10/2018, às 22:57.

MPF. Ministério Público Federal. **Entenda Caso.** Disponível em: www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso. Acessado em 14 de Outubro de 2018, às 15:30.

OLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito.** São Paulo: Editora Landy, 2003.

PACHECO, José da Silva. **Mandados de Segurança e outras Ações Constitucionais típicas.** 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional.** 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

RAMOS, Adriana Monteiro. **As reflexões sobre a Judicialização e o Ativismo Judicial nas Ações Coletivas.** 2016. Artigo Científico. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725113654.pdf. Acessado em 14/09/2018 às 16:45.

REVISTA EXAME. **Segundo dados, apenas 29% da população confia no Poder Judiciário: plataforma auxilia na busca de direitos.** Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/dino/segundo-dados-apenas-29-da-populacao-confia-no-poder-judiciario-plataforma-auxilia-na-busca-de-direitos/>. Acessado em 17 de Outubro de 2018 às 18:20.

RODRIGUES, Geisla de Assis. **Ações Constitucionais.** 6ª edição Revista Ampliada e atualizada. Salvador: Editora Juspodvim, 2016

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional.** 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

_____. **Ação constitucional – doutrina e processo.** 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007

_____ **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; COLET, Charlise Paula. A judicialização da política: uma realidade brasileira?. In: **Revista Faz Ciência**, v 11, nº 13, PP. 11-32. 2009. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/viewFile/7605/5597>. Acessado em 17/09/2018 às 14:00.