

A Ação Popular como relevante instrumento de democracia participativa**Popular Action as a relevant instrument of participatory democracy**

Wallas Henrique de Lima dos Santos¹
Adelaine Costa Curvo²

346

Resumo: O presente artigo científico busca expor a função que o remédio constitucional denominado como “Ação Popular” possui como meio de integralização do cidadão na vida político-social, analisando o seu impacto como instrumento de democracia participativa no ordenamento jurídico. Busca demonstrar a sua função social perante a coletividade, levantando seus principais aspectos e características, constatando a sua relevância para a garantia da democracia direta bem como a participação política da população brasileira. Além da pesquisa bibliográfica, foi utilizado a pesquisa descritiva e explicativa, analisando a Ação Popular no âmbito jurídico nacional. A coleta de dados utilizada foi do tipo mista, sendo utilizado tanto a pesquisa qualitativa como a quantitativa. Utilizou-se o levantamento e a coleta de dados estatísticos nos sites dos tribunais brasileiros, analisando os relatórios, gráficos, entre outros dados, das diferentes regiões do Brasil. Este trabalho proporcionou conhecimento a toda população leitora sobre os aspectos principais da Ação Popular, incentivando a se integrarem no âmbito-político social por meio deste remédio constitucional, se beneficiando de sua importante função social. Constatou-se que a Ação Popular tem importantíssimo papel perante a sociedade brasileira, com um papel de ação constitucional de democracia participativa que visa a proteção aos direitos difusos, delineando

¹ Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro-Oeste (UNIDESC). E-mail: wallaslima1404@gmail.com

² Mestre em Gestão do Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído pela Universidade Santa Úrsula. Graduada em Direito pelo - Instituto de Ensino Superior e Pesquisa ICESP. 2017. Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho na EPD Escola Paulista de Direito 2019. Assistente de Coordenação do Curso de Direito da faculdade Unidesc desde 2017 (organização de palestras e eventos) Professora Orientadora do Núcleo de Prática Jurídica- Centro Universitário de desenvolvimento do Centro Oeste-Unidesc Professora de Direito Civil- sucessões, prática de processo Civil, estágio, e processo civil- Direito Internacional Público. Advogada OAB/DF 58.966 E-mail: adelaine.curvo@unidesc.edu.br

Recebido em 14/12/2021

Aprovado em 30 /12/2021

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



o bem social e atribuindo ao povo a legitimidade para buscar por meio de qualquer cidadão a tutela de interesse de toda a coletividade.

Palavras-chave: Ação Popular; Remédio Constitucional; Função social; Democracia.

Abstract: This scientific article seeks to expose the function that the constitutional remedy called “Popular Action” has as a means of integrating the citizen into social-political life, analyzing its impact as an instrument of participatory democracy in the legal system. It seeks to demonstrate its social function before the community, raising its main aspects and characteristics, noting its relevance for ensuring direct democracy as well as the political participation of the Brazilian population. In addition to the bibliographical research, descriptive and explanatory research was used, analyzing the Popular Action in the national legal scope. The data collection used was of the mixed type, using both qualitative and quantitative research. We used the survey and collection of statistical data on the websites of Brazilian courts, analyzing reports, graphs, among other data, from different regions of Brazil. This work provided knowledge to the entire readership about the main aspects of Popular Action, encouraging them to integrate into the social political sphere through this constitutional remedy, benefiting from its important social function. It was found that the Popular Action has an extremely important role in Brazilian society, with a role of constitutional action of participatory democracy that aims to protect diffuse rights, outlining the social good and giving the people the legitimacy to seek through any citizen the guardianship of interest to the entire community.

Keywords: Popular Action; Constitutional Remedy; Social role; Democracy.

Sumário: Introdução. 1. Do contexto histórico da Ação Popular. 2. Da Autoria da Ação Popular. 3. Dados estatísticos quanto a Ação Popular. 4. Do efetivo poder da Ação Popular no âmbito democrático. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

Introdução

Os remédios constitucionais foram criados cada qual com a sua função constitucional própria, possuindo fundamentação legal perante a Constituição Federal de 1988, onde o legislador constituinte originário concedeu garantias fundamentais a serem asseguradas por eles. Há alguns remédios constitucionais que além de possuírem previsão na Carta Magna, também possuem fundamentação na legislação infraconstitucional.

Dentre os remédios constitucionais, temos a ação popular, que é o enfoque do presente trabalho, que teve seu surgimento no direito romano, com o objetivo de realizar o resguardo do direito do povo. Ela esteve presente na Constituição do Império de 1824, mas não foi recepcionada pela Constituição de 1891. Novamente retornou ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da

Constituição de 1934, Constituição de 1937, Constituição de 1967 e na Constituição Federal de 1988.

A ação popular tem o condão de garantir ao cidadão a faculdade de utilizá-la perante o poder judiciário, como meio de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado seja integrante, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. É uma espécie de direito político que tem como objetivo conceder ao cidadão a atribuição de ser um fiscalizados da legalidade adminitrativa, possuindo efetiva participação na vida política do Estado.

Conforme ensinamentos de Mancuso (1998, p.70), crê-se que o requisito da legalidade para fundamentar a Ação Popular é prescindível, uma vez que a ofensa à moralidade permite anular o referido ato por meio da Ação Popular, e assim, ficando como requisito apenas a lesividade, que no entanto, não precisa ser necessariamente de cunho patrimonial.

Na Constituição Federal de 1988, a Ação Popular está propriamente prevista no Art. 5º, LXIII, senão vejamos *in verbis*:

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

A concretização da democracia em nosso ordenamento, possui alguns pontos que são fundamentais, dentre eles podemos citar o exercício de direitos, o compromisso do homem em relação a cidadania, o entendimento da sociedade política e participativa e a participação política, este último, podendo ser exercido por meio da ação popular.

Pelas palavras de Lenza (2021, p. 1833), de modo igual ao voto, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo, a Ação Popular estabelece instrumento de relevada importância para garantir a democracia direta bem como a participação política da população, dando proteção aos direitos difusos.

Desta forma, analisa-se que a ação popular surge como um remédio constitucional que permite a participação política do cidadão, refletindo na soberania popular, que certificando-o como parte legítima para demandar, conforme os parâmetros que a Constituição Federal de 1988, todavia, ainda se encontra pouco utilizada, em razão da falta de conhecimento por grande parte da

população legitimada quanto a existência deste remédio, do mesmo modo em que muitos cidadãos se mantêm inertes quanto a utilização da mesma, uma vez que sob sua visão individualista, se propõem a não protegerem a coisa pública sob sua visão coletiva, por entenderem ser algo difícil e burocrático.

1. Do contexto histórico da Ação Popular

Houve certa época em que este remédio constitucional não era efetivo, uma vez que o vínculo Estado-cidadão “não deve ter prosperado nos anos obscuros da Idade Média, onde medraram o autoritarismo feudal, as monarquias absolutistas, a religiosidade ambígua e aterrorizante da Santa Inquisição” (FERREIRA, 1999, p.42).

O instrumento da Ação popular surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a outorga da 1ª Constituição brasileira, a Constituição Imperial de 1824. Contudo, o caráter da mesma àquela época era diferente de como é vista atualmente.

A ação popular era prevista no Art. 157 da Constituição de 1824, com a seguinte redação: “Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.”

Desta forma, percebe-se que a mesma tinha um caráter penal, se divergindo da atual concepção de instrumento democrático, utilizado pelo povo como instrumento de cidadania. Neste sentido, é o ensinamento trazido por Pedro Lenza em sua obra, conforme abaixo:

Não obstante a Constituição de 1824 falasse em ação popular (art. 157), parece que esta se referia a certo caráter disciplinar ou mesmo penal. Desse modo, concordamos com Mancuso, ao sustentar que a Constituição de 1934 foi “o primeiro texto constitucional que lhe deu guarida”. Elevada ao nível constitucional em 1934, retirada da Constituição de 1937, retornou na de 1946 e permanece até os dias atuais, prevista no art. 5.º, LXXIII, da CF/88. (2021, p. 1833).

Segundo Lenza (2021, p. 1833), com a promulgação da Carta Magna de 1988, a ação popular se tornou um importante mecanismo de democracia direta e participação na vida política pelo cidadão, buscando a resguardar a coisa pública, tendo desígnio os interesses difusos.

2. Da Autoria da Ação Popular

Afirma-se que ser cidadão é aquele indivíduo que participa de maneira efetiva da comunidade, que busca atuar em prol do interesse público. De acordo com a Barbacena:

“Ser cidadão” é ser membro de uma comunidade política e reconhecer seus interesses nos atos do governo, ou este lhe será estranho e artificial. A cidadania demanda iniciativa de participação por parte dos indivíduos em busca de garantias e reconhecimento de si mesmos como parte integrante do sistema político e democrático da sociedade. É através do exercício das prerrogativas inerentes ao status de cidadão que o indivíduo pode interferir nos destinos do Estado, seja opinando sobre qual plano de governo deve ser seguido, seja fiscalizando o Estado na gestão da coisa pública, dentre outras ingerências. [...] (2009, p. 84-85)

350

Conforme ensinamentos de Mancuso (1998, p. 183), o cidadão que passa a ser o Autor da ação popular, age na lide como um substituto processual, uma vez que perante o juízo, o mesmo está defendendo, em nome próprio, um interesse que pertence a toda coletividade (difuso). Desta forma, analisa-se que a ação popular é pertencente ao cidadão, que possui legitimação ordinária para que tenha o condão de ir em nome próprio, realizar a defesa de seu direito e da sociedade, fiscalizando a coisa pública.

Masson (2020, p. 654) declara que a Constituição Federal de 1988 foi importante documento constitucional para a Ação Popular, uma vez que houve uma ampliação do objeto desta, para incluí-la como remédio constitucional que busca tutelar a anulação de atos lesivos à coisa pública, os de entidade de que o Estado participe, bem como à moralidade administrativa, meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

De acordo com os ensinamentos de Fagundes, a Ação Popular é conceituada da seguinte forma:

Ação popular é aquela por meio da qual o indivíduo provoca o pronunciamento do órgão judicante (em nosso regime político o Poder Judiciário) sobre atos ou abstenções da Administração Pública, que, não ferindo direito seu, afetem, de qualquer modo, o direito objetivo no que concerne aos serviços públicos, ao domínio do Estado, às servidões administrativas e às obrigações públicas. (1946, p. 1).

Segundo Fagundes (1946, p. 2) na Roma, local em que a ação popular teve origem, a mesma se apresentava com duas amplitudes distintas, onde se valia como útil para defender interesses

individualizados dos cidadãos, bem como era utilizado aos interesses coletivos, quando não particularmente concretizado o referido interesse.

Conforme lecionado por Lenza (2021, p. 1835), o legitimado ativo para propor referido remédio constitucional é o cidadão, que se configura como brasileiro nato, estando sem qualquer irregularidade no exercício de seus direitos políticos, onde comprova-se referida situação na inicial da Ação Popular.

Tavares (2020, p. 896) dispõe que referido remédio constitucional foi criado como uma das formas de os cidadãos exercerem uma participação política efetiva perante a sociedade, e assim nasce a ideia de que a legitimidade ativa esteja vinculada à condição do cidadão no gozo de seus direitos políticos.

Alegre afirma que como interferência na vontade do Estado, a ação popular não está no âmbito legislativo, e sim judicial, onde o cidadão busca neste poder, a tutela do interesse da coletividade, senão vejamos:

Assim, é bem de ver que a Ação Popular viabiliza a interferência na formação da vontade do Estado, a ser expressa já não mais legislativamente e, sim, judicialmente, ou judiciariamente. Sim, porque ninguém recusará que o indivíduo, ao apresentar em juízo uma petição, está concorrendo para a expedição de sentença ou acórdão, como formas de expressão da vontade estatal. (1992, p. 127)

Com o intuito de demonstrar o enfoque no cidadão como legitimado para ajuizar a ação popular, percebe-se que o ordenamento constitucional vetou de se configurarem no polo ativo os estrangeiros, apátridas, as pessoas jurídicas, os brasileiros que estejam com seus direitos políticos suspensos ou perdidos e o Ministério Público.

Importante deixar claro que no que toca ao Ministério público, ele poderá atuar na ação como parte pública autônoma, podendo assumir o polo ativo da ação popular caso o autor desista ou abandone a causa, conforme disposto no Art. 9º da Lei Federal de nº 4.717/65.

Salienta-se que a Ação Popular é um remédio que busca o exercício direto de soberania, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, Masson dispõe o seguinte:

A ação popular é um instrumento judicial de exercício direto da soberania, com caráter cívico, que viabiliza que o cidadão controle a legalidade dos atos administrativos e impeça as lesividades, fazendo valer seu direito subjetivo a um Governo probo, desprovido de corrupção e desonestidade. Consiste, portanto, na possibilidade de qualquer membro da coletividade, com maior ou menor amplitude, invocar a tutela jurisdicional no intuito de

preservar os interesses coletivos (2020, p. 662).

Quanto ao papel democrático exercido pela ação popular perante o ordenamento jurídico, Góes leciona da seguinte maneira:

Em essência, a figura jurídica da ação popular simboliza um dos poucos elementos de democracia plebiscitária rousseauiana que temos, juntamente com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Observe, portanto, que a ação popular tem por objetivo incentivar o exercício do poder político pelo cidadão comum, transcendendo, pois, a ideia de democracia representativa de inspiração lockeana.

Aqui é importante destacar que a ação popular tem por finalidade a defesa dos direitos difusos de terceira dimensão, que são direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, como, por exemplo, a moralidade administrativa, o direito ao meio ambiente ou o direito de preservação do patrimônio público, histórico ou cultural. (2018, p. 124)

352

É necessário trazer a tona que conforme alguns entendimentos já demonstrados acima, a ação popular seria um meio de exercício do poder político pelo cidadão, onde podemos citar o §3º do Art. 1º da Lei nº 4.717/65, que afirma ser necessário provar a cidadania no ingresso ao juízo. Contudo, de encontro a esse entendimento apresentado pelo legislador, Alegre argumenta da seguinte forma:

a) já não há espaço de sobrevivência para o §3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, no atinente à exigência de que a prova da cidadania seja feita pela exibição do título de eleitor, ou de documento que lhe corresponda; b) e não há por que, à vista da Constituição, a ação popular não é direito político, e, pois, não há razão para confinar o seu uso exclusivamente ao eleitor, devendo-se, pois, reconhecer o seu desfrute em proveito de qualquer pessoa, qualquer um, qualquer interessado, obedecidos os requisitos da lei (1992, p. 138)

Como se sabe, a ordem democrática brasileira voltou a ser vigente com a promulgação da Constituição de 1988 e desde esta época, já se passaram aproximadamente 33 (trinta e três) anos e mesmo assim, há de se considerar que a nossa democracia ainda é jovem, necessitando de fortes meios para ser efetiva. Nessas palavras é que Guimaraes declara que:

Num tempo em que a participação é palavra chave para garantia de direitos e formulação de políticas públicas, cabe refletir como numa democracia tão jovem e frágil como a do Brasil, vamos construir consensos a partir do jogo das diferenças nos variados espaços de formulação de políticas. (GUIMARAES, 2017, p. 1)

Segundo Souza e Holanda, mesmo a Carta Magna de 1988 apresentando mecanismos para buscar a efetivação dos direitos fundamentais, sendo um deles a Ação Popular, a realidade crítica do nosso ordenamento jurídico impede a literalidade do texto constitucional a ser concretizado:

Se a Constituição brasileira assegura, positivamente, os direitos e as garantias fundamentais, significa, de outro modo, que toda a pessoa humana dispõe de mecanismos expressos para que sejam efetivados seus direitos, mas há colossal espaço entre a teoria e a prática. Na realidade brasileira, encontra-se grave crise no sistema jurídico, pela veemente carência na concretização dos direitos fundamentais. (Souza e Holanda, 2014, p. 16)

A teoria disposta pelos autores renomados e condensada neste referencial teórico tem o intuito de apresentar melhor entendimento sobre o tema abordado que juntamente com a metodologia descrita no tópico supra, dão ensejo a presente pesquisa, com o intuito de demonstrar a relevância da Ação Popular no ordenamento jurídico brasileiro, com o papel de instrumento de democrático utilizado pelos cidadãos.

3. Dados estatísticos quanto a Ação Popular

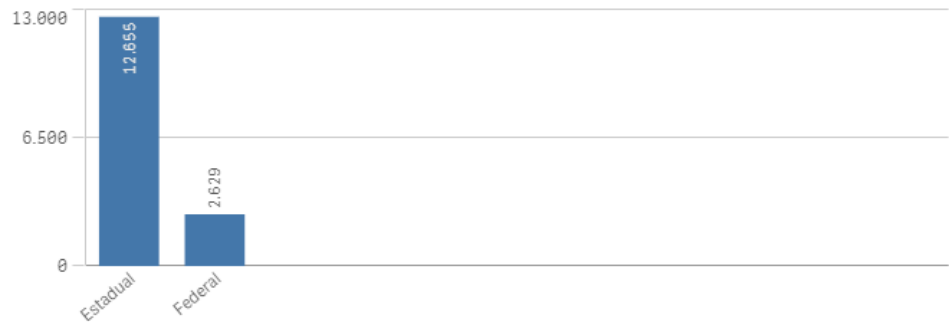
Com a pesquisa realizada, pode-se obter alguns dados estatísticos a respeito das Ações Populares em tramitação no judiciário brasileiro. Com base em dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo painel de Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL), podemos obter importante resultados quanto a este remédio constitucional, tais quais: número de processos em tramitação por ramo de justiça; assuntos dos processos em tramitação; relação de ajuizamento dos processos nos últimos 36 meses; sentenças proferidas nos últimos 36 meses e por fim, os processos arquivados nos últimos 36 meses. Os dados abaixo descritos foram atualizados pelo Conselho Nacional de Justiça, em 15/10/2021, às 15:30:01.

Inicialmente, temos o dado que na data de acesso acima mencionada, obtêm-se a informação que no Brasil, existem 15.284 (quinze mil duzentos e oitenta e quatro) Ações Populares em tramitação, sendo que 12.655 (doze mil seiscentos e cinquenta e cinco) tramitam perante a justiça estadual e 2.629 (dois mil seiscentos e vinte e nove) tramitam pela justiça federal, conforme abaixo:

Gráfico – Processos em tramitação por Ramo de Justiça:

Processos em tramitação
15.284

Processos em tramitação por Ramo de Justiça



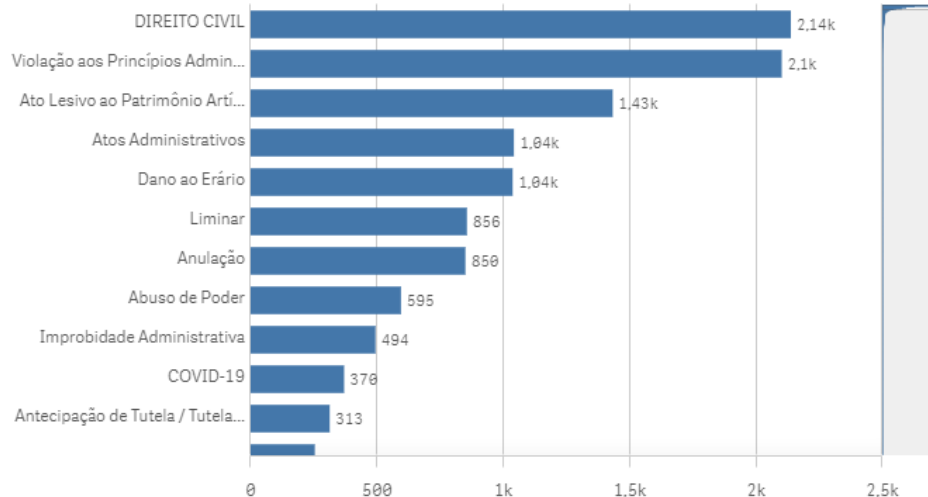
Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/> (CACOL – CNJ). Acesso em 15/10/2021

Destes processos acima mencionados, auferem-se que entre os 10 (dez) assuntos mais tratados nas ações, temos violações aos princípios administrativos; ato lesivo ao patrimônio artístico, estético, histórico ou turístico; atos administrativos; dano ao erário; abuso de poder; improbidade administrativa e COVID-19, conforme abaixo:

Gráfico – Top assuntos dos processos em tramitação

Top assuntos dos processos em tramitação

Total: 14.854

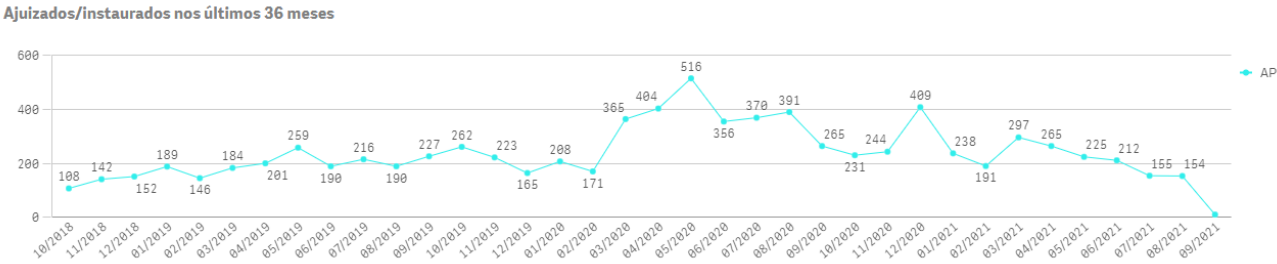


Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/> (CACOL – CNJ). Acesso em 15/10/2021

Em relação aos processos em tramitação, podemos encontrar um parâmetro de ajuizamento/instauração nos últimos 36 (trinta e seis) meses, no período de 10/2018 a 09/2021, onde infere-se que a média mensal de ajuizamento no período é de 237 (duzentos e trinta e sete),

sendo que o ápice de ajuizamento ocorreu no mês de maio de 2020, com 516 (quinhentos e dezesseis) ações protocoladas.

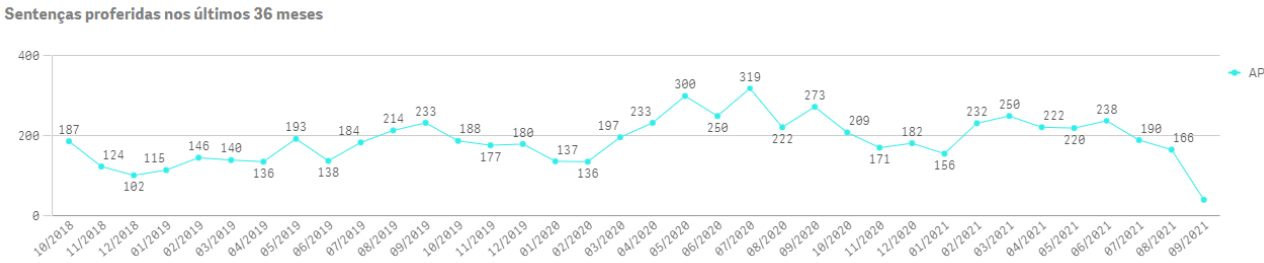
Gráfico – Ajuizados/instaurados nos últimos 36 meses



Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/> (CACOL – CNJ). Acesso em 15/10/2021

Quanto as sentenças proferidas, podemos identificar abaixo a quantia no mesmo período (36 meses):

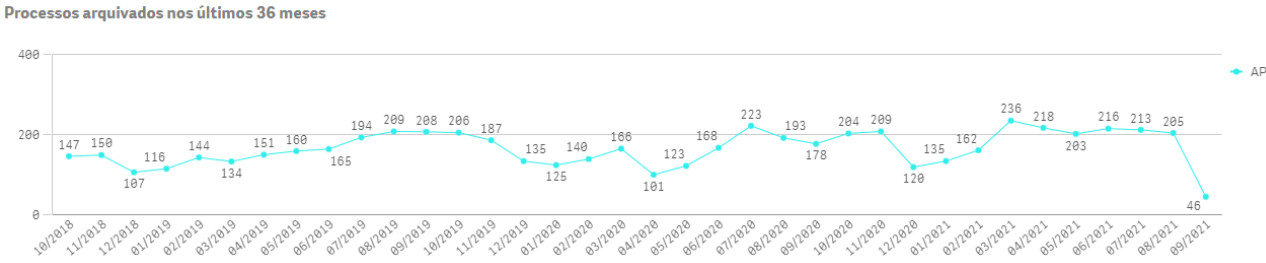
Gráfico – Sentenças proferidas nos últimos 36 meses



Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/> (CACOL – CNJ). Acesso em 15/10/2021

E por fim, temos os dados referentes a quantia de arquivamento dos processos no período de 36 (trinta e seis) meses:

Gráfico – Processos arquivados nos últimos 36 meses



Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/> (CACOL – CNJ). Acesso em 15/10/2021

Pelos resultados das pesquisas acima realizadas, junto ao sítio do Conselho Nacional de Justiça, conseguimos obter dados numéricos referente a ação popular, dados estes de extrema relevância para o decorrer do presente artigo, conforme poderemos ver a seguir.

4. Do efetivo poder da Ação Popular no âmbito democrático

356

De acordo com os dados colacionados no tópico supra, que versa sobre os resultados, temos que conforme informações disponibilizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo painel de Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL), analisa-se que na data de acesso ao sistema (15/10/2021), tínhamos 15.284 (quinze mil duzentos e oitenta e quatro) ações populares ajuizadas perante o judiciário brasileiro.

Das ações em tramitação, passamos a analisar em específico alguns assuntos que são mais tratados, quais sejam: Violação aos princípios administrativos; ato lesivo ao patrimônio artístico, estético, histórico ou turístico; atos administrativos; dano ao erário; abuso de poder; improbidade administrativa e COVID-19.

Pelos assuntos acima, percebe-se que os temas não fogem do que está disposto constitucionalmente a respeito do referido remédio constitucional, uma vez que as ações em tramitação estão tutelando a respeito de 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, conforme Artigo 5º, LXXIII, da Carta Magna.

Como já exposto, a ação popular é um remédio constitucional que busca tutelar os interesses difusos, ou seja, aquela espécie de direito que pertence à um grupo indeterminado de pessoas. Desta forma, a condenação que é buscada junto ao judiciário se reverte em favor do ente público que foi favorecido pela decisão, uma vez que se trata de uma tutela sobre a *res publica*. Para melhor interpretação dos resultados obtidos nos gráficos acima, se faz necessário analisar os direitos difusos, aqueles que são tutelados no referido remédio constitucional, fazendo uma análise da redação do Artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Inicialmente, conforme o §1º do Art. 1 da Lei Federal nº 4.717/65, que regula a ação popular, o patrimônio público protegido é composto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. As entidades de que o estado participe é basicamente as pessoas jurídicas estatais, autarquias e sociedade de economia mista.

Quanto ao meio ambiente, podemos encontrar um conceito adequado ao fazer a leitura do Artigo 225 da Constituição federal, que indica ser bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Já o patrimônio histórico e cultural também possui sua definição estampada na Carta Magna, no Artigo 216 que afirma ser:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

No que toca a moralidade administrativa tutelada pela ação popular, segundos ensinamentos de José Afonso da Silva (2000, p. 463): “deve-se partir da ideia de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que ato legal seja honesto”.

Desta forma, chega-se ao entendimento de que além de estar dentro dos ditames legais, o ato público também deverá seguir os estreitos da moralidade administrativa. E sendo violado algum desses requisitos, terá espaço para o ajuizamento da ação popular.

Assim sendo, assimilado o objeto da ação popular, analisa-se que o cidadão ao tomar conhecimento de alguma ilegalidade no âmbito público, que verse sobre a *res publica*, terá a obrigação, sendo analisado pelo papel da cidadania, de ajuizar ação popular para apurar tal fato, onde estará atuando sendo motivado a um interesse maior que o seu, onde buscará tutelar o interesse público

O legislador buscou ao máximo dar facilidade ao cidadão no momento de ajuizar ação popular. Um exemplo disso é o fato de que as ações populares possuem isenção de custas ou quaisquer outras despesas processuais.

No que toca a democracia, Barbacena afirma o seguinte:

A força principal da democracia reside na vontade dos cidadãos de agirem de maneira responsável na vida pública. Se estes não se sentem responsáveis pelo seu governo, não pode haver representatividade dos dirigentes ou livre escolha pelos dirigidos. O agir responsável, por sua vez, prescinde do conhecimento dos direitos e das leis a que estão submetidos. (2009, p.85)

Conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto, será por meio da participação política em que será aprimorado e legitimado o estado democrático, com maior participação dos indivíduos:

Pela via de participação, os governantes recuperam a legitimidade originária; a participação no exercício do poder garante a legitimidade corrente e a participação no destino e controle dos resultados do poder asseguram a legitimidade finalística. [...] Esta é a utilidade da participação política: o aperfeiçoamento da legitimidade e com ela da democracia. (1992, p. 25-26)

Esta participação política, com o exercício da democracia pode ser efetivada pelo o uso da ação popular, onde referido instrumento constitucional é utilizado como meio de democracia direta, por meio do qual o cidadão intervém na sociedade política, como meio de fiscalizar e apurar a legalidade e a moralidade no âmbito administrativo, e encontrando algo que infrinja esses institutos, aciona o poder judiciário por meio do referido remédio constitucional.

Em nossa jurisprudência brasileira consolidada pelos diversos tribunais em nosso país, temos variadas situações concretas em que podemos citar, onde a utilização da ação popular ocasionou decisões que impactassem efetivamente na democracia brasileira. Um primeiro julgamento que podemos citar como exemplo, foi o pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário de nº 479.887-5, do estado do Rio de Janeiro, onde uma ação popular foi interposta pelo advogado Walter do Amaral, em face de Paulo Salim Maluf (ex-governador do Estado de São Paulo), Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS), dentre outros réus. Vejamos a Ementa do julgado deste processo:

É nulo de pleno direito o contrato supracitado, porquanto o negócio premeditado, engendrado e, afinal, realizado pelo Estado de São Paulo visando a exploração de Petróleo

na Bacia do Paraná, e que lhe deu colossal prejuízo sobre ter sido efetivado com evidente atentado a moralidade administrativa, decorre de ato administrativo, em que falta, um a um, todos os elementos para a sua caracterização, já que praticado a) com desvio de finalidade; b) adotando forma imprópria, pois não prevista em lei; c) praticado por agente incapaz; d) sem competência; e) faltando ainda o consentimento do Estado visto só ser tido como tal quando manifestado nos limites estabelecidos pela lei. Ação popular. Procedência. (BRASIL. REExt. 479.887-5/RJ, 2007, p.5-6)

Sem adentrar em questões mais profundas quanto a este processo, em suma o STF condenou os réus da referida ação popular a indenizarem o Estado de São Paulo no montante de 4,3 bilhões de reais, por conta de corrupções que vinham ocorrendo referente a exploração de petróleo em nosso país. Quanto a este julgado, Souza e Holanda afirmam o seguinte:

O que se pode observar em tal caso é a iniciativa de um cidadão, que muito embora causídico, travava em tempos difíceis da democracia no Brasil, com o propósito de zelar pela moralidade administrativa por meio de ação popular constitucional e em oposição a grupo reconhecido por obras faraônicas, que tinha como subterfúgio a exploração da coisa pública em total imoralidade. (2014, p. 30)

Como percebe-se pelo julgado, uma simples ação popular, acarretou uma descoberta de um esquema de corrupção no âmbito público, onde restou decidido pela indenização aos cofres públicos um valor de 4,3 bilhões. Este caso é um exemplo que podemos citar, com o intuito de demonstrar o impacto que a ação popular possui. Contudo, importante deixar explícito para a continuidade do desenvolvimento deste trabalho, que o autor da ação popular foi um advogado, ou seja, um operador do direito.

A ação popular tem o condão de tutelar interesse de natureza impessoal, buscando resguardar um préstimo de bem maior, qual seja o da coletividade, o interesse público. A Doutrina afirma que esta situação de tutelar interesse que pertence a coletividade, de uma forma ou outra, irá refletir no âmbito individual, impactando o bem-estar de cada cidadão.

Embora tenha sido regulamentado e garantido o exercício deste referido remédio constitucional ao cidadão como instrumento de democracia participativa, Tocqueville (1998, p. 412-413) observou que “não é necessário tirar de tais cidadãos os direitos que possuem; eles mesmos os deixam voluntariamente escapar. O exercício de seus deveres políticos parece-lhes um contratempo desagradável que os distrai da sua indústria.”

Há de se analisar que mesmo em razão do fácil acesso de ajuizamento deste remédio constitucional, este ainda continua escassamente utilizado. Pelo gráfico apresentado nos resultados, que analisou os últimos 36 (trinta e seis) meses, no período de 10/2018 a 09/2021, percebe-se que a média mensal de ajuizamento das ações populares foi de 237 (duzentos e trinta e sete) mensais, número que é bastante ínfimo no que toca a sociedade em que atualmente presenciamos.

Como se sabe, nos últimos anos, o Brasil vem passando por diversos escândalos de corrupção, prejudicando a *res publica*. Em sua larga escala, os atos corruptivos no âmbito público, podem ser levados junto ao judiciário, para que este tutele a coisa pública que teve a sua legalidade/moralidade deturpada.

Porém, vemos muita inércia por parte dos cidadãos, onde muitos tomam conhecimento sobre atos ilegais praticados pelo poder público, e se mantém inerte quanto a isso, no qual muitas das vezes é desconhecimento em relação ao que podem fazer sob o âmbito jurídico.

Tocqueville (1998, p. 43) afirma que não é uma tarefa fácil de instruir os cidadãos a exercer seus direitos previstos legalmente: “a grande maioria da nação mal as conhece [as leis]: vê-as em ação apenas em casos particulares, só dificilmente apreende a sua tendência e se submete a elas sem meditar”.

Tocqueville ainda declara que um grande imbróglio a ser combatido é de implantar o espírito público no maior número de cidadãos:

É preciso atribuir de repente o exercício dos direitos políticos a todos os homens; afirmo, porém, que o meio mais eficaz e talvez o único que nos resta de interessar os homens pela sorte da sua é fazê-los participar de seu governo. Hoje em dia, o espírito cívico parece-me inseparável do exercício. (1998, p. 183)

Percebe-se no dia a dia, que o cidadão brasileiro possui certo desinteresse nos problemas do âmbito do poder público, com uma visão individualista. Barbacena afirma que quanto a isso:

[...] O individualismo, por sua vez, corrompe o espírito cívico e a virtude pública, gera o descaso com a coisa pública e a submissão a um governo tutelar e têm origem na separação dos cidadãos uns dos outros e no abandono do interesse público decorrente do enaltecimento da vida privada. (2008, p. 90).

Chega-se a um entendimento que a função social buscada pelo legislador constituinte, ao criar esse remédio constitucional (ação popular) não é alcançada por completo, uma vez que essa falta de interesse da população em relação a coisa pública, bem como a falta de conhecimento jurídico, afetam a utilização desta garantia constitucional.

Em nosso ordenamento jurídico, não existe um modelo de educação que proporcione conhecimento ao cidadão a respeito do âmbito público, como processo legislativo, sistema judiciário, poder executivo, entre outros assuntos. Esses temas, em sua maioria, só são de conhecimento do indivíduo quando o mesmo busca fazer uma graduação em certa área de estudo (Direito, por exemplo).

No Recurso Extraordinário citado acima (REExt. N° 479.887-5/RJ), vemos que o autor da ação popular foi um advogado, um cidadão que já tinha contato com o âmbito jurídico e detinha prévio conhecimento de que existia um remédio constitucional capaz de denunciar as corrupções levantadas.

Dando certa concretização a essa problematização, em um caso hipotético, imaginemos uma pessoa que apenas tenha o ensino médio completo (ou nem isso), tome conhecimento de um ato de improbidade que o prefeito de seu município tenha praticado, como por exemplo, dano ao erário por enriquecimento ilícito. Pelo ordenamento jurídico, diante deste ato ilegal praticado pelo prefeito, essa pessoa que tomou o conhecimento, poderá ajuizar uma ação popular para apuração dos fatos.

Contudo, este indivíduo que é desconhecedor do âmbito jurídico, não terá conhecimento de que o mesmo tem essa opção de levar ao conhecimento do judiciário este ato de improbidade que tomou ciência. Além disso, ao entender que aquela ilicitude praticada pelo prefeito não lhe afetaria diretamente, ficaria inerte. De acordo com Souza e Holanda:

A ação popular é, enfim, um mecanismo da democracia, mais ainda de uma democracia qualificada, em cuja reserva do poder social se reconhece a legitimidade de controle e correção pelo poder do povo, sob as condições da ordem democrática poliárquica que se fundam em expediente de caráter constitucional, baseadas no procedimento de certas regras fundamentais. (2014, p. 32)

No Brasil atual, não possuímos um modelo de educação que contribua com a participação política do cidadão. Situações como o exemplo acima, ocorrem corriqueiramente, onde a falta de conhecimento da população, acarreta a impunidade de certos agentes públicos ímprobos.

A deficiência de um pensamento crítico e político na população brasileira, acaba afetando a função social que possui a ação popular, prejudicando a preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Não há como se ter uma efetiva participação na democracia por meio deste instrumento quando muitos cidadãos sequer sabem que existe um remédio/ação constitucional que possam requerer uma anulação de um ato lesivo ao patrimônio público. Barbacena afirma o seguinte:

Não é dada a devida importância para a defesa de patrimônio e de interesse públicos, justamente porque há um grande desconhecimento da população em relação aos modos de participação. A tendente atitude dos governantes que exercem o poder estatal consiste em desfavorecer o interesse do cidadão pela coisa pública e a concentrá-los em seus próprios negócios, salvo nos momentos em que se dá o procedimento eleitoral. (2008, p. 90).

Desta forma, percebe-se que este estudo tem relevante contribuição para a área, na medida em que demonstra ao público leitor como a participação popular é essencial para que a sociedade tenha uma efetivação da democracia, dando conhecimento aos cidadãos de como podem ser participantes ativos da sociedade política utilizando a ação popular como instrumento de democracia participativa.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi realizar um estudo abrangente quanto ao papel desempenhado pela ação popular em nossa sociedade atual, onde pudemos analisar o seu real objetivo trazido pelo legislador, que buscou dar maior efetividade a participação popular no âmbito público, lhes atribuindo o poder de efetivamente tutelar a *res publica*. Verificou-se que por meio da ação popular, o cidadão possui o poderio de mudar a realidade da sociedade por meio da democracia participativa proporcionada por meio da ação popular.

É necessário que o cidadão deixe o individualismo de lado e passe a entender que com maior participação no âmbito público, na busca em tutelar os direitos difusos por meio da ação

popular, seus direitos individuais serão de alguma maneira beneficiados, em sistema de reflexo, onde um todo afetará o singular, agindo no âmbito político e fortalecendo a integralização da democracia à toda a população. Nesta esteira, Denobi e Tonon afirmam o seguinte:

Falta probidade na administração, mas o cidadão também é ausente. O uso e o conhecimento desse instrumento tão importante não pode ficar restrito à realidade jurídica, devendo o homem alheio a esta, politizar-se e tomar conhecimento de seus direitos. É percebido que essa política de conscientização não é do interesse do Estado, pois se fosse, a ação popular, bem como os demais direitos correspondentes à cidadania, seriam mais difundidos popularmente. A inversão dessa situação demandaria na implantação de um ensino básico forte, calcado no estudo da Filosofia e da Política, de maneira crítica. (2002, p. 35)

Assim, além de deixar o individualismo de lado, é necessário que o poder público implemente políticas públicas que fortaleçam o conhecimento de toda a população, buscando mostrar a real importância da utilização da ação popular, onde conforme exposto, é um relevante remédio constitucional como meio que policia o âmbito público, com o condão de proporcionar um poderio de tutela da coisa pública ao cidadão.

Imprescindível compreender que conforme disciplinado pelo legislador constituinte originário, na atual carta magna vigente, todo o poder emana do povo, sendo que a soberania sendo popular, importantíssimo trazer à tona a real alçada da ação popular, que com um objetivo de trazer maior atividade ao cidadão, a sua falta de utilização acaba trazendo uma passividade que corrompe a *res publica* de toda a sociedade.

Referências Bibliográficas

ALEGRE, J. S. M. Ação popular não é direito político. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 189, p. 123–138, 1992. DOI: 10.12660/rda.v189.1992.45287. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45287>. Acesso em: 4 out. 2021.

BARBACENA, Juliana Martins. Ação popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Aléxis de Tocqueville. *MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA*, p. 83, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil, 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 de Setembro de 2021.



BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. 25 de Março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16 de Setembro de 2021.

BRASIL. Lei Federal Nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regulamenta a Ação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm>. Acesso em: 16 de Setembro de 2021.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. Rextr. 479.887-5/RJ. Coord. de Análise da Jurisprudência. Diário da Justiça. Brasília, 31 jan. 2007. Ementário 2296-3. Rel. Min. Carlos Ayres Brito.

364

CNJ <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis-cnj/>> Acesso em: 15 de outubro de 2021

CNJ <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=ptBR&opt=ctxmenu,currsel>> Acesso em: 15 de outubro de 2021

DENOBI, Polyane; TONON, Thiane. Ação popular. Semina: Ciências Sociais e Humanas, v. 23, n. 1, p. 15-36, 2002.

FAGUNDES, M. S. Da ação popular. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 6, p. 1-19, 1946. DOI: 10.12660/rda.v6.1946.9569. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9569>. Acesso em: 22 set. 2021.

FERREIRA, Pinto. Curso de direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GÓES, Guilherme Sandoval Direito constitucional avançado / Guilherme Sandoval Góes. Rio de Janeiro : SESES, 2018.

GUIMARAES, Wanda Lucia Branco. Participação e resistência social: formas representativas da ação popular. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2017.

LENZA, Pedro Direito constitucional / Pedro Lenza. – 25. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Coleção Esquematizado®) e-book 1. Direito. 2. Direito constitucional. I. Título. II. Série.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Controle jurisdicional dos atos do estado. In: _____. Ação popular. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. v.1.

MASSON, Nathalia. Manual de direito constitucional / Nathalia Masson - 8. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2020.

NETO, D. de F. M. Direito da participação política. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1992.





SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, ROGÉRIO DA SILVA E.; HOLANDA, MARCUS MAURICIUS. Ação popular constitucional: crise na realidade social brasileira, 2014.

TAVARES, André Ramos Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 18. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

365

TOCQUEVILLE, A. de. A democracia na América. Trad. de, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998.

