

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA: UM EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR E DE CIDADANIA

POPULAR ACTION AS AN INSTRUMENT OF DEMOCRACY: AN EXERCISE OF POPULAR SOVEREIGNTY AND CITIZENSHIP

Wendy Luiza Passos Leite¹

Juvêncio Borges Silva²

s

RESUMO: O presente trabalho discutiu a ação popular sobre o viés constitucional abordando principalmente o princípio democrático e o princípio da soberania popular. Teve como objetivo demonstrar que a ação popular é um instrumento efetivo para o controle da coisa pública e da moralidade pública através do Poder Judiciário. Destacou que este instrumento representa um exercício da democracia participativa, na qual o próprio povo exerce o poder. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo. Como resultado, constatou-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 admite a democracia participativa, ou seja, permite que o povo participe do governo no seu próprio interesse com fundamento na soberania popular. Dessa forma, poderá o cidadão brasileiro fiscalizar toda a Administração em sentido amplo pautando pela sua moralidade e probidade e dessa forma contribuir para manter a integridade do sistema. Atingir tais pretensões significa atuar com cidadania além de cooperar para que o regime democrático garanta a liberdade, igualdade e a dignidade da pessoa humana, sendo estes os principais valores da democracia. Assim, restou demonstrado que a ação popular é um poderoso instrumento que deve ser mais utilizado pelos cidadãos brasileiros a fim de realizar a verdadeira democracia na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Ação Popular – Princípio Democrático – Soberania popular – Democracia participativa – Fiscalização da Administração Pública

ABSTRACT: The present work discussed the popular action on the constitutional bias, mainly addressing the democratic principle and the principle of popular sovereignty. It aimed to demonstrate that popular action is an effective instrument for the control of public affairs and public morality through the Judiciary. He highlighted that this instrument represents an exercise of participatory democracy, in which the people themselves exercise power. Using an exploratory-bibliographic research, guided by the analytical-deductive method. As a result, it was found that the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil admits participatory democracy, that is, it allows the people to participate in the government in their own interest

¹ Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: wendy.leite@sou.unaerp.edu.br

² Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Doutor pela UNESP; Mestre pela Unicamp; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca; Licenciado em Ciências Sociais pela UEMG, Passos-MG; Docente do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: juvencioborges@gmail.com

based on popular sovereignty. In this way, the Brazilian citizen will be able to supervise the entire Administration in a broad sense, guided by its morality and probity and, in this way, contribute to maintaining the integrity of the system. Achieving such pretensions means acting with citizenship in addition to cooperating so that the democratic regime guarantees freedom, equality and the dignity of the human person, these being the main values of democracy. Thus, it remains demonstrated that popular action is a powerful instrument that should be more used by Brazilian citizens in order to realize true democracy in Brazilian society.

Keywords: Popular Action – Democratic Principle – Popular Sovereignty – Participatory Democracy – Oversight of Public Administration

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre a ação popular constitucional. Esta representa um direito e garantia fundamental do cidadão assegurado no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88).

O enfoque da pesquisa foi sob a perspectiva da soberania popular consagrada no art. 1º § único da CR/88 e do princípio democrático no contexto da atualidade.

Foram utilizados como marco teórico os constitucionalistas José Afonso da Silva e J.J. Gomes Canotilho.

A ação popular foi discutida como instrumento de controle da Administração Pública (*lato sensu*) e seus agentes públicos, sendo esse controle exercido pelos cidadãos brasileiros no exercício da cidadania. Portanto, pretendeu-se verificar a possibilidade destes últimos serem colaboradores no controle externo dos três poderes via ação processual constitucional.

Sendo o cidadão o protagonista deste trabalho científico, destacou-se o seu dever de atuar com cidadania ativa a fim de realizar a verdadeira democracia no país que já passou e ainda está imerso em verdadeiros desfalques ao patrimônio público e máculas a sua moralidade.

A ação popular foi eleita para essa pesquisa, pois é um direito fundamental garantido a qualquer do povo brasileiro e permite o controle da Administração Pública. Se bem utilizado tal instrumento, teoricamente a moralidade poderia ser restabelecida e o patrimônio público resguardado dos depredadores.

A ação popular é uma das formas de exercício da democracia direta pelo povo consubstanciada na soberania popular, com a peculiaridade que o acesso da mesma é via

Poder Judiciário, uma vez que se trata de uma Ação Constitucional.

No cenário hodierno, pensar em democracia pode parecer desnecessário quando consideramos que não mais estamos em um regime ditatorial, mas sim em uma república democrática. Porém, não podemos refutar que a nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) completou apenas 35 anos e existe uma gama infindável de institutos que merecem ser efetivamente implementados e aplicados, e dentre eles se insere o art. 5º inciso LXXIII, que trata da ação popular.

Além disso, a democracia é um vasto campo a ser explorado e aperfeiçoado, e para isso requer estudo e difusão do mesmo. Divulgar um conhecimento é muito necessário, e se tratar sobre a democracia se torna mais essencial ainda, pois não há como exercê-la individualmente e em proveito próprio exclusivamente, por se tratar de um paradigma essencialmente coletivo, podendo ser, no máximo, exigido por um indivíduo, porém, em serventia da coletividade.

Assim, a ação popular como instrumento da democracia aproveita a todos os brasileiros sem distinção.

A importância dessa ação constitucional reside na forma como ela realiza a democracia, pois garante que o próprio povo cuide daquilo que lhe pertence, ou seja, a *res publica* (a coisa pública), além de assegurar também a moralidade da Administração Pública.

A ação popular permite um equilíbrio dos poderes, pois pode favorecer um controle externo pelo povo, o verdadeiro legitimador de toda a estrutura do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, o estudo da Ação Popular Constitucional nesse trabalho científico significa uma tentativa de colocar em foco uma ação que foi relegada ao esquecimento ou teve seu objetivo desvirtuado para satisfazer interesses de uma minoria.

Por isso, será abordada com o fim de alcançar a sua aplicabilidade e eficácia de acordo com os reais objetivos e destinos para o qual essa ação foi criada.

2 HISTÓRICO

As primeiras notícias que se teve da ação popular nos remete para o Direito Romano. Nessa época não se concebia nem de longe os contornos que a atual ação popular representa, porém foi o início da criação desse direito.

Nestes termos, a ação popular era concedida para a defesa da coisa pública comum a todos. A fim de exercer tal direito, os romanos dispunham de dois instrumentos denominados de interditos e ações pretorianas populares como, por exemplo, a ação de *sepulchro* violado destinada à proteção dos sepulcros, coisas santas ou religiosas.

As ações populares pretorianas foram classificadas por Livio Paladin, da seguinte forma: a) ações populares legais e ações populares pretorianas (tal classificação é com base no critério da norma jurídica); em: a) *actiones populares* e b) *interdicta populares* (classificam em relação a natureza jurídica do meio de exercício); e segundo o destinatário da soma da condenação se classificam em: a) ações cuja a condenação é pronunciada em favor de uma caixa pública, b) ações cuja condenação é pronunciada em favor do autor e c) ações cuja condenação é pronunciada em favor de terceiros.

Ao observar a classificação acima descrita, percebe-se que as ações populares podem ter natureza procuratórias ou penais. Tal natureza incitou forte debate doutrinário. O mesmo desencadeou em duas teses: a primeira entendia que as *actiones populares* têm a natureza procuratória e o autor atua na defesa do interesse público, enquanto na segunda o autor defende interesse próprio e interesse público ao mesmo tempo.

Toda essa discussão esbarrou na dicotomia direito público e direito privado. Mas a posição mais acertada tem o entendimento de que o interesse de todos é interesse do Estado e a defesa desse direito cabe ao cidadão. A citação abaixo explicita o debate.

Não se pode separar, no campo do direito público, o que é direito individual e o que é direito da comunidade; o que interessa ao Estado, interessa, por isso mesmo, a todos, e a tutela do direito que cabe ao cidadão como tal, é coisa que toca diretamente ao interesse do Estado. Por outras palavras:

a lesão do interesse público (elemento indubitável e pacificamente comum a todas as ações concedidas cuivis e populo e, por isso, populares, em sentido amplo) seja considerada unida direta ou indiretamente, à lesão do interesse individual dos cidadãos; donde o autor popular haveria de agir, ao mesmo tempo, para a tutela de um interesse próprio e do interesse público. (FADDA apud SILVA, 2007, p. 28)

Existem algumas peculiaridades do direito romano que merecem ser abordadas a fim de trazer uma melhor compreensão do que foi o germen da ação popular. Para os romanos, segundo SILVA (2007), os bens da *gens* pertenciam simultaneamente a todos os gentílicos e era distinto do direito individual por não ser exclusivo, mas sim, um direito indiviso, inalienável e intimamente ligado aos membros da coletividade.

Entretanto, originariamente, o membro da *gens* só poderia utilizar dos institutos romanos equivalentes à ação popular com o fim de defender o interesse público desde que

também afetasse direito particular. Entretanto, mais tarde o pretor autorizou a ação independentemente de interesse pessoal e assim, os interditos romanos foram se tornando cada vez mais próximos do que hoje se entende por ação popular.

Ihering, citado por Silva (2007), traça um paralelo entre o sistema romano e o Estado atual afirmando que assim como a *gens* está para o Estado, os *gentiles* estão para os cidadãos. Dessa forma, o Estado não está acima do cidadão, pois estes últimos se equivalem ao primeiro. Consequentemente, isso significa que a *res publica* é comum a todos os integrantes da sociedade pública.

Por mais longe que se estenda essa sociedade política, o sujeito dos direitos que dela derivam, o representante de seus interesses, não é o Estado, mas o conjunto do povo, o conjunto de cidadãos, e, consequentemente, cada um deles em particular. Os direitos privados e os direitos públicos não se distinguem absolutamente entre si pela diferença de seus sujeitos; o sujeito de ambos era a pessoa natural. (JHERING apud SILVA, 2007, p. 19)

Assim, constata-se que desde a época de Roma, já havia institutos que visavam a proteção do patrimônio público. Nessa época, qualquer pessoa era legitimada para requerer ações com a finalidade de proteger os bens públicos. Isso demonstra que a sociedade romana já tinha uma noção de valores transindividuais, pois ultrapassava a esfera individual e havia interesse em conservar a coisa comum a todos.

A ação popular foi criada com o fim de servir ao povo e para a defesa de seus próprios interesses, ou seja, os direitos do próprio povo. Daí a expressão “*eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur*” (Denominamos ação popular aquela que ampara o direito do próprio povo).

Interessante mencionar que a ação popular, no direito romano, constituía uma exceção na persecução do direito alheio quando pleiteado em nome próprio, uma vez que o direito de ação somente permitia perseguir em juízo aquilo que lhe é devido, não sendo lícito agir em nome de outrem. E nesses termos, a ação popular representava uma exceção, pois era lícito pleitear direito alheio em nome próprio desde que a favor do povo.

Sendo a ação popular um instrumento processual normalmente exercido individualmente, é posto a serviço dos membros da coletividade a fim de que a mesma exerça o controle do procedimento administrativo através do poder jurisdicional.

Nesse sentido podemos citar Bielsa:

Mediante essas ações os cidadãos romanos exerciam uma espécie de poder de polícia em forma jurisdicional, isto é, não como expressão de autoridade alguma (...), senão porque punham em movimento a justiça para indagar, processar e condenar os transgressores do direito objetivo que interessava aos cidadãos no que se referisse à segurança pública, à moralidade administrativa, ao patrimônio do

Estado, e, ainda, ao patrimônio daqueles que podiam ser prejudicados pelos que o administrassem em virtude de uma função pública, como, por exemplo, os tutores, pois, por meio da *accusatio tutoris* era possível promover a remoção do tutor suspeito, em defesa do menor e da ordem pública. (BIELSA apud SILVA, 2007, p. 20)

No direito Intermédio, a ação popular não encontrou nenhuma correspondência, uma vez que não existia tal instrumento no direito feudal tampouco no direito estatutário. A justificativa mora na incompatibilidade da mesma com um regime despótico e absolutista, onde não há exercício do poder pelo povo, mas por um senhor feudal ou por um monarca absoluto que se considerava o próprio Estado. Daí a conhecida frase de Luís XIV “o Estado sou eu”.

No direito moderno, há a retomada da democracia com o Estado Liberal. Com isso tornou-se possível o controle da coisa pública pelo povo, ressurgindo para isso a ação popular como instrumento da democracia. A novidade do direito moderno é a forma pela qual esse controle é exercido. Agora o mesmo é realizado pelo Poder Judiciário propriamente dito, principalmente na aplicação do princípio da legalidade dos atos administrativos.

No direito brasileiro, a história das ações populares não foram muito representativas. No regime das ordenações ela era admitida na doutrina das ações. Também, no regime imperial teve tímida participação com o fim de reprimir os abusos de poder e a prevaricação de juízes e oficiais de justiça. A Constituição republicana de 1891 não recepcionou a ação popular, e o Código Civil de 1916 promulgado na vigência desta Constituição prescreveu que para propor ou contestar uma ação deve demonstrar lesão a direito próprio.

A ação popular propriamente dita com as características que a conhecemos hoje foi introduzida no ordenamento jurídico pela Constituição de 1934 no art. 113 inciso 38 nos seguintes termos:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

A garantia conquistada na Constituição de 1934 foi suprimida pela Constituição de 1937, lembrando que esta última constituiu uma ditadura onde não havia margem para manifestações democráticas.

A contrário sensu, a Constituição de 1946, no art. 141 § 38 voltou a prevê a ação popular de acordo com o anterior art. 134 da Constituição de 1934 e acresceram a defesa do patrimônio das autarquias e das sociedades de economia mista.

A Constituição de 1967 manteve a ação popular, porém utiliza a expressão “patrimônio de entidades públicas” reduzindo o alcance da proteção do patrimônio público, uma vez que na referida expressão não abrangem as sociedades de economia mista e as empresas públicas por terem natureza de entidades privadas. Entretanto, a lei 4.717/65 que dispõe sobre o procedimento da ação popular manteve as referidas entidades sob a sua proteção. A Constituição de 1969 manteve a ação popular nos mesmos termos da Constituição de 1967.

Atualmente, a ação popular é prevista no art. 5º inciso LXXIII da Constituição da República de 1988 e ampliou o alcance de proteção da ação popular em relação às Constituições anteriores.

3 CONCEITO DE AÇÃO POPULAR NA CR/88

A ação popular é definida na Constituição da República de 1988, no art. 5º inciso LXXIII, no título dos direitos e garantias fundamentais, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, nos seguintes termos:

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.

José Afonso da Silva (2007) conceitua a ação popular e atribui à mesma a natureza de instituto processual civil, uma vez que se trata de uma ação. Através desse instrumento é possível fazer o controle da Administração pública via Poder Judiciário, e tal controle poderá ser exercido por qualquer cidadão brasileiro, na defesa dos interesses da coletividade. Nesse sentido dispõe o autor:

A ação popular é instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. (SILVA, 2007, p. 100)

Entretanto, a ação popular não é uma simples ação, pois visa anular qualquer 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.

Tal ação representa o poder popular e traduz a força da democracia no seu conceito mais originário, uma vez que o povo pode exercer o poder diretamente através da participação ativa na fiscalização da Administração pública *lato sensu*.

A ação popular tem uma peculiaridade que lhe é essencial, qual seja, ter natureza impessoal, porém busca defender interesse da coletividade como um todo. Desse modo, qualquer cidadão poderá ajuizar a ação na defesa de um interesse da sociedade, caracterizando um direito difuso.

É considerado cidadão e detentor do *status* de cidadania aquele que é eleitor inscrito na Justiça Eleitoral e comprova essa condição mediante o título eleitoral ou documento correspondente que o habilita a exercer o direito de votar, mesmo que não tenha aptidão para ser votado.

Nesse sentido, percebe-se que o jovem entre 16 e 18 anos de idade que esteja inscrito como eleitor é considerado um cidadão apto a exercer o direito de fiscalização da coisa pública e legitimado para ajuizar a ação popular.

Não podemos deixar de mencionar a visão de ação popular para Michel Temer (1998). Segundo ele, a ação popular deriva do princípio republicano, pois a *res* é pública, logo se a coisa é do povo, a ele cabe o direito de fiscalizar aquilo que lhe pertence. E quem melhor para cuidar da coisa pública e fiscalizar a administração pública senão os próprios cidadãos da república?

O referido autor destaca que o povo é realmente o melhor controlador e fiscalizador da coisa pública, logo, caberá a ele gerir o que lhe pertence. Ainda que existam outros meios de controle, através de instituições como o Ministério Público, é o povo quem está mais próximo de todas as atividades estatais e o melhor indicado para exercer tal função. Isso não deve ser encarado como um encargo, mas como um exercício de cidadania.

4 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A SOBERANIA POPULAR

Antes de discutir o princípio democrático, é imprescindível esclarecer que a democracia é um regime político ou também denominado de regime constitucional.

O regime político procura solucionar 4 problemas, quais sejam: a autoridade dos governantes e sua obediência, a escolha dos governantes, a estrutura dos governantes e a limitação destes. Tudo isso envolve os principais temas constitucionais, também denominado regime constitucional.

José Afonso da Silva (2016) define regime político como “um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da

sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico”. (SILVA, 2016, p. 126). Isto quer dizer que o regime político representa um paradigma valorativo onde cada Estado elegerá o melhor e mais apropriado para a sua coletividade.

O Brasil elegeu o paradigma do Estado Democrático de Direito conforme dita o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que traduz o princípio democrático.

O princípio democrático tem pilares na democracia. Esta pressupõe um governo do povo, ou seja, o poder político repousa na vontade do povo. Nestes termos, merece ser lembrada a conhecida fórmula de Lincoln a qual se resume na célebre frase “governo do povo, pelo povo e para o povo” que sintetiza a essência do princípio democrático. Dessa forma, o governo de um Estado é direcionado para atender os interesses daquela sociedade e realizar os valores daquele povo.

Interessante mencionar a tradução de governo do povo, pois significa que o povo é a fonte e titular do poder conforme dita a Constituição da República de 1988 no art. 1º parágrafo único “todo poder emana do povo”. Tal tradução nos remete para o princípio da soberania popular, sendo este o princípio que fundamenta todo o regime democrático.

É essencial analisar, também, o conceito de povo. O conceito originário da democracia grega considerava povo apenas o conjunto de homens livres. Dessa forma, não era considerado povo a massa de libertos e os escravos, sendo o regime grego uma democracia das minorias.

Na democracia liberal, povo era um conjunto de indivíduos abstratos e idealizados. Desse modo, o verdadeiro povo carente de direitos e sedentos de necessidades sociais, políticas e econômicas não era vislumbrado por esse suposto regime democrático.

O povo para o Estado democrático é compreendido como cidadão. Devemos salientar que esse cidadão não deve ser percebido apenas como aquele indivíduo que vota, pois o conceito estaria limitado apenas ao campo eleitoral. “O corpo eleitoral não constitui o povo, mas simples técnica de designação de agentes governamentais” (SILVA, 2016, p. 138). Assim, o povo deve ser entendido como o conjunto de indivíduos que compõem o Estado, e em sua maioria é constituído por trabalhadores.

Deve-se compreender como povo o conjunto de indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no

Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de cidadãos, podendo-se, assim, conceituar o povo como o *conjunto de cidadãos do Estado* (DALLARI, 1989, p. 85)

Ponto muito relevante para o estudo concerne aos valores da democracia. Para Dallari (1989) os valores da democracia estão calcados na supremacia da vontade popular, na preservação da liberdade (liberdade principalmente em relação ao Estado, ou seja, não intervenção do Estado) e na igualdade de direitos (esta última entendida como proibição de distinções no gozo de direitos).

Em contrapartida, Silva (2016) afirma que a doutrina considera a democracia apoiada sobre os seguintes princípios: princípio da maioria, princípio da igualdade e o princípio da liberdade. Esse último autor faz críticas ao princípio da igualdade e da liberdade afirmando que não se trata de princípio, mas de valores democráticos e critica também o mencionado princípio da maioria, pois, está convencido que:

Maioria não é princípio. É simples técnica de que se serve a democracia para tomar decisões governamentais no interesse geral, não no interesse da maioria que é contingente. O interesse geral é que é permanente em conformidade com o momento histórico. É certo também que, na democracia representativa, se utiliza também a técnica da maioria para a designação dos agentes governamentais. Mas, precisamente porque não é princípio nem dogma da democracia, senão mera técnica que pode ser substituída por outra mais adequada, é que se desenvolveu a da representação proporcional, que amplia a participação do povo, por seus representantes, no poder. (SILVA, 2016, p. 132).

Dessa forma, José Afonso da Silva elege como princípios fundamentais da democracia: o princípio: da soberania popular, onde o povo é a única fonte de poder; e o princípio da participação, direta ou indireta do povo no poder que traduz a efetiva expressão da vontade popular.

Por fim, também é importante abordar a definição de democracia ainda que não seja um conceito muito fácil de delimitar.

Para Canotilho (2006) “a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade econômica, político e social.” (CANOTILHO, 2006, p. 289).

Segundo José Afonso da Silva, “a democracia não é um mero conceito 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” (SILVA, 2016, p. 128). E ainda para o mesmo autor: “democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem.” (SILVA, 2016, p. 134).

Diante dos conceitos expostos, é correto afirmar que a democracia não é um conceito estático e variável de república para república de acordo com as tradições e valores da sociedade. Também pressupõe um processo de racionalização e lhe é inerente a liberdade de participação do povo no regime. Contudo, tal sistema busca, sobretudo, a realização dos direitos fundamentais do homem.

J. J. Gomes Canotilho (2006) é o principal precursor do princípio democrático. Segundo o autor português, o princípio democrático pode ser compreendido “como forma de vida, como forma de racionalização do processo político e como forma de legitimação do poder” (CANOTILHO, 2006, p. 288).

É interessante tal entendimento, pois deduz que a democracia representa a forma encontrada pelos indivíduos para conviverem harmonicamente entre si e dessa forma construir uma sociedade mais evoluída e justa.

O regime democrático é construído com base na racionalização do processo político, onde se coloca em prática aquilo que a sociedade consente. Porém, não se exige a anuência da totalidade, bastando a maioria.

A beleza do sistema está na concordância da minoria vencida em permitir a realização daquilo que a princípio discordava, e aceitar a nova situação, contrária a pretendida, em virtude da referida racionalização.

Faz-se belo também porque a democracia contempla as minorias, pois se preocupa em garantir a participação destas no sistema em tratá-las igualmente, pois os iguais devem ser tratados como iguais e os desiguais como desiguais conforme preconiza Silva (2016). Assim, para consubstanciar o princípio democrático se faz necessária a participação do povo de forma igualitária.

Com a democracia tornou-se favorável a construção de um Estado democrático de direito. Relevante mencionar que a formação desse Estado, ou como alguns preferem denominar de República, pressupõe a existência de um instrumento jurídico que legitime a sua instituição e confira legitimidade a todos os representantes do povo e meios para exercer o regime democrático.

Este instrumento é denominado de Constituição da República. Ela é a referência direta da comunidade política e representa a vontade do povo, bem como reforça a *res publica*, ou seja, que o povo entregou nas mãos dos administradores a coisa pública para os mesmos administrarem em favor do próprio povo.

Um Estado embasado na Constituição da República e na democracia traduz um Estado Democrático de Direito, assim sendo legitimado pelo povo. Nesse sentido citamos o autor português:

Ele (o Estado Constitucional) tem de estruturar-se como Estado de Direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do “direito” e do “poder” no Estado constitucional significa, assim, que o poder que do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. (CANOTILHO, 2006, p.98)

Oportuno traçar um paralelo entre democracia representativa (onde a participação popular é indireta, periódica e formal visando a escolha dos representantes do povo, ou seja, as autoridades governamentais) e a democracia participativa que nas palavras de José Afonso da Silva traduz o princípio participativo o qual “caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.” (SILVA, 2016, p. 143)

É bom ressaltar que as formas de democracia representativa não são apenas aquelas previstas no art. 14 da CR/88. Existem, também, muitos outros instrumentos democráticos descritos e assegurados na Constituição da República de 1988, conforme descreve Nagib Slaibi Filho:

O art. 14 da Constituição de 1988 coloca como instrumentos da democracia o voto direito, secreto e igual, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, mas não esgota aí os instrumentos democráticos, pois são previstos, também, diversos remédios jurídicos processuais, como a ação popular, ação penal privada subsidiária da pública (art. 5º, LIX), ação de inconstitucionalidade (art. 103, art. 125, § 2º), bem como outras formas de participação individual ou de entidades da sociedade civil no processo de tomada de decisão ou de execução da atividade estatal: ação pública civil, mandado de segurança coletivo, (...) iniciativa legislativa popular (arts. 29, XI, 61, § 2º), controle popular das contas municipais (art. 31, § 3º), ação popular penal nos crimes de responsabilidade (art. 52, I), direito de representação aos órgãos legislativos (art. 58, § 2º, IV), direito de representação aos órgãos de controle (art. 74, § 2º), participação na administração da justiça (art. 5º, XXXVIII, 98, 115, 116, 121, 124), direito de exercício da atividade econômica (art. 170 parágrafo único) (SLAIBI FILHO, 2008)

Vitor Eduardo V. De Sandes-Freitas e Olívia C. Perez (2020) reforçam que para o exercício da democracia representativa existem outros mecanismos que os governos representativos contam e assim descrevem:

Além desses mecanismos, os governos representativos contam com instituições destinadas à interlocução com a sociedade civil, chamadas hoje de instituições de participação, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências de direitos. (SANDES-FREITAS; PEREZ, 2020, p. 51)

Diante das qualificações acima, conclui-se que a ação popular é uma forma de democracia participativa, porquanto foi reservado aos cidadãos o poder de exercer a fiscalização da *res publica*, de forma direta. Isso também confirma a relevância da ação popular, tida pela norma constitucional de grande valor, pois se trata de um instrumento importante para a realização da democracia participativa.

A mesma democracia acima referida oferece efetivas possibilidades de apreender a democracia e participar dos processos de decisão. Dessa forma, se dá a participação direta e ativa dos cidadãos sendo um instrumento de consolidação do sistema democrático.

Salienta-se que o princípio democrático representa a eleição do regime democrático para o Estado Constitucional. Nestes termos definirá quem é o titular para assumir o poder político e consequentemente organizar o governo e o Estado. Sendo uma democracia, o titular será o povo quem participará diretamente no processo de organização do Estado. Então o princípio democrático está diretamente relacionado ao autogoverno e a autodeterminação do Estado. No mesmo sentido nos afirma o autor português:

O princípio democrático que permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo (CANOTILHO, 2006, p. 290).

Diante da citação, também pode ser aferido que o princípio democrático está intimamente ligado ao princípio da soberania popular, uma vez que enquanto o princípio democrático remete a organização da forma de Estado e de governo, o princípio da soberania popular ditará o legitimado para o exercício do poder político.

Segundo o autor português J.J. Gomes Canotilho “O princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado Constitucional. O poder político deriva do 'poder dos cidadãos'.” (CANOTILHO, 2006, p. 98).

Para o citado autor a soberania popular é o diferencial para distinguir o Estado de Direito e o Estado Democrático de direito, pois nesse último, a origem da legitimidade do domínio e da legitimação do exercício do poder político provém da soberania popular e da vontade popular, ou seja, todo poder emana do povo.

O domínio político é do domínio dos homens sobre os homens. E para ser aceito requer justificação e como também para ser exercido necessita de legitimação. Desse modo, a legitimação do domínio político somente poderá derivar do próprio povo, o titular da soberania ou do poder.

A legitimação do domínio político poderá gerar 2 implicações: uma negativa – o poder do povo é diferente de outras formas de domínio não populares; e outra positiva – necessidade de uma legitimação democrática efetiva para o exercício do poder.

Na implicação negativa, conclui-se que a fonte da legitimação do poder, quando fundado na soberania popular não poderá ser outra que não a vontade do povo. Quanto a implicação positiva, podemos afirmar que o exercício do poder popular pressupõe um regime

democrático para ser exercido, ou seja, não haverá meios de se praticar a soberania popular senão quando estiver presente a verdadeira democracia, onde o povo quem é o titular do poder.

Nesse sentido, a soberania popular está calcada na vontade do povo e vinculada à ordem constitucional sendo direcionada pelos princípios da liberdade política, da igualdade e da organização plural de interesses politicamente relevantes. Nas palavras de Canotilho (2006), a soberania popular representa:

O povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo – existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática deste princípio. (CANOTILHO, 2006, p. 292)

O exercício da soberania popular é viabilizado pela estruturação política do Estado que se consubstancia na Constituição da República, esta proporciona a construção organizada da democracia. Assim, a Constituição republicana é quem irá ditar a relevância das manifestações da vontade do povo.

Importante ressaltar o princípio da soberania popular. Este pressupõe necessariamente um regime democrático, uma vez que o mesmo se consolida a partir do exercício do poder político pelos cidadãos daquele Estado democrático de direito. Daí a feliz expressão de Böckenförd citado por Canotilho (2006) “poder dos cidadãos”.

Ao considerar a expressão, não podemos deixar de observar o conceito de soberania dado pelo próprio Canotilho (2006) como uma tradução do poder soberano. Também, deve ser analisado o sentido do emprego da palavra cidadão que não foi utilizado gratuitamente. Ser cidadão significa participar direta ou indiretamente do processo político do Estado Constitucional.

Assim, o princípio da soberania popular se exprime no exercício do poder soberano por aquele que participa do processo político da comunidade juridicamente organizada.

5 A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é consolidada pelo Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva ela legitima institutos para que os cidadãos exerçam funções dentro da estrutura política brasileira, como por exemplo, o controle da coisa

pública respaldada pela soberania popular.

Essas funções são realizadas pelos Poderes instituídos na Constituição, entendendo-se como tais o Poder Executivo encarregado da função executivo-administrativa, o Poder Legislativo incumbido da função legislativa e o Poder Judiciário competente para a fiscalização e controle. Vale ressaltar que essas funções são inseridas na CR/88 de forma paralela, ou seja, em cada Poder predomina uma atribuição que lhe é peculiar, entretanto, pode haver funções anômalas não característica daquele Poder, mas, ainda assim, por ele praticado em situações excepcionais.

Nestes termos, a ação popular é um instituto anômalo, pois ela será exercida através do Poder Judiciário, porém, com a finalidade de controle dos atos da Administração Pública em sentido amplo e de gerência da coisa pública, sendo esta última função inerente ao Poder Executivo.

De tal modo, a referida ação consegue atingir a função de dois Poderes ao mesmo tempo, além de exprimir o princípio da soberania popular e se enquadrar como um instituto da democracia participativa.

Nas palavras de Silva (2007), “a ação popular constitui uma forma de exercício de direitos políticos pelo próprio titular desses direitos, como titular da soberania popular” (SILVA, 2007, p. 84). O exercício dos direitos políticos pelos cidadãos legitima o regime democrático onde o povo é chamado para se manifestar no governo e a soberania popular é a manifestação direta do povo nesse governo. Contudo, a ação popular é a manifestação prática da realização tanto da democracia quanto da soberania popular.

Nesse raciocínio, o fundamento da ação popular mora no art. 1º § único da CR/88 onde “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”.

Dessa forma, a mencionada ação representa o exercício do poder pelo povo soberano de forma direta, além de ser também pessoal, visto que caberá ao cidadão o controle, a fiscalização e a gestão da coisa pública. E verificada alguma irregularidade, deverá ajuizar a referida ação.

A respeito das considerações acerca dos valores da democracia delineadas na visão de José Afonso da Silva (2016), são princípios fundamentais da democracia: o princípio da soberania popular, onde o povo é a única fonte de poder; e o princípio da participação, direta ou indireta do povo no poder como efetiva expressão da vontade popular.

Esse entendimento reforça a destinação da ação popular e revela a sua essência, pois, ela é uma manifestação do princípio da participação direta do povo no poder. Também confirma a soberania popular ressaltando que o povo é o titular e a única fonte do poder, sendo ele o maior indicado e legitimado para controlar a Administração estatal em sentido amplo.

Nesse sentido Elival da Silva Ramos defende que “a participação popular no poder é a demonstração mais visível de que o sistema político merece qualificar-se como democrático” (RAMOS, 1991, p. 20). A participação do povo no poder representa o termômetro da democracia, pois a expressão da vontade do povo está diretamente ligada a sua participação nos atos de governo e quanto mais fiel à manifestação popular for um regime político, mais próximo ele estará de atingir a verdadeira democracia em seu sentido mais puro.

Na sequência o mencionado autor reforça com a citação de Burdeau: “Só há democracia autêntica, quando o povo, suporte do poder político, está habilitado a exercê-lo diretamente, pelo menos a controlar-lhe o exercício” (BURDEAU *apud* RAMOS, 1991, p. 23).

A ação popular pode ser analisada sob o prisma dos direitos e garantias fundamentais. Esses traduzem essencialmente a liberdade, a igualdade e solidariedade, elementos imprescindíveis numa democracia. Nesse sentido Canotilho (2006) afirma que os direitos fundamentais têm uma função democrática.

E por que toda a sociedade almeja uma democracia? Parte-se do pressuposto, em uma visão aristotélica, que o homem é um ser social e necessita viver em grupo. Para isso torna-se necessária a instituição de regras no grupo com o fim de manter a organização.

Com o desenvolvimento da sociedade, ela fica cada vez mais complexa e em decorrência desta são criados meios capazes de se adequar às transformações e manter a organização.

Em virtude da complexidade social tornou-se imperativo aos indivíduos a instituição dos Estados soberanos, e de acordo com os filósofos contratualistas, por exemplo Rousseau, é necessário realizar um contrato social no qual cada indivíduo delega para o Estado (figura abstrata) poderes para que o mesmo mantenha a ordem, a paz e atenda as necessidades dos contratantes.

Com a evolução do Estado, ficou estabelecido que o mesmo seria constituído e

regido por uma Constituição, sendo esta uma norma suprema que ditaria as regras pelas quais o Estado se orientaria.

A princípio as comunidades eram regidas pelo Estado de direito. Nesse havia um apego a literalidade da lei (ao império da Lei), sendo taxado como legalista, uma vez que provocava demasiadas injustiças. Posteriormente algumas sociedades optaram pelo Estado Social que assegurava vários direitos sociais, daí ser conhecido como Estado do bem-estar social (welfare state), e por fim, o Estado Democrático de Direito, atualmente, representa o paradigma predominante na comunidade global.

A predominância do Estado Democrático de Direito não é gratuita. Ele prima pela garantia efetiva dos direitos fundamentais, e necessariamente busca a plena realização da pessoa humana. Para Silva (2016), o Estado Democrático do Direito visa “realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana” (SILVA, 2016, p. 119)

Os direitos e garantias fundamentais também passaram por uma evolução. Estes direitos foram divididos em 3 gerações sendo eles: direitos de 1º geração – os direitos e garantias individuais clássicos, ligados em sua maioria à liberdade; direitos de 2º geração – os direitos sociais, econômicos e culturais, que normalmente implicavam uma conduta positiva do Estado; e os direitos de 3º geração – remete aos direitos de solidariedade ou fraternidade abrangendo os direitos difusos, dentre eles o meio ambiente.

Diante desse breve histórico, podemos concluir que as pessoas aderem a um sistema e consentem que um Estado fique encarregado de organizar toda a sociedade na condição de que pelo menos lhes sejam assegurados um mínimo de dignidade, e podemos dizer que os direitos e garantias fundamentais são os responsáveis por conferir essa condição. Assim, a eleição da democracia traduz a tentativa de atingir a plena realização da pessoa humana.

A Ação Popular viabiliza o controle dos atos da administração pública, a preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa. Uma perspectiva que incentiva tal controle é pensar que quando não há desperdício do dinheiro público favorece a aplicação adequada dos recursos públicos a todos e principalmente aos segmentos mais desfavorecidos que tanto necessitam destes. Nesse contexto, a utilização adequada da ação popular traz benefícios a todos, além de conferir enfrentamento das desigualdades e maior dignidade a pessoa humana.

José Afonso da Silva, em relação ao princípio democrático, se expressa da seguinte forma: “nos termos da Constituição, há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art. 1º)” (SILVA, 2016, p. 124)

Nesse sentido a democracia é compreendida como uma necessidade geral dos indivíduos a fim de garantir a vigência e a eficácia dos direitos fundamentais e dessa forma assegurar a dignidade da pessoa humana. E para que todos sejam contemplados com as referidas garantias, devem participar ativamente do regime, daí a pluralidade no exercício do poder que só será legítimo com a participação do povo.

Devemos traçar algumas considerações acerca da ação popular. Ela é um direito público subjetivo, abstrato e autônomo onde o titular defende interesse da coletividade com base nos princípios de legalidade e da probidade.

José Afonso da Silva (2007) considera a ação popular um instituto de direito processual civil outorgado a qualquer cidadão, além de ser uma garantia político constitucional. Garantia política porque confere poder ao povo, além de caracterizar um regime democrático.

A ação popular está voltada para a defesa dos interesses da coletividade através da provocação do Poder Judiciário, sendo este o encarregado de exercer geralmente o controle dos atos da Administração. Porém, o Poder Judiciário precisa ser provocado para exercer tal controle.

O objeto jurídico protegido pela ação popular e que será fiscalizado pelo cidadão brasileiro é o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural. Relevante observar que a finalidade da ação popular é corretiva, pois objetiva decretar a nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

A Lei 4717/65 estipula as normas acerca da Ação Popular e dispõe no art. 1º o objeto jurídico desta ação de forma específica, ou seja, :a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público dos entes públicos ou outras entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A L. 4717/65 é bem abrangente, pois alcança até mesmo as entidades privadas, caso seja de alguma forma subvencionada pelos cofres públicos. Assim, essas entidades poderão figurar no pólo passivo da ação popular se incidirem em lesão ao patrimônio público. Diante disso, percebe-se a importância da atuação do cidadão na fiscalização da *res publica*.

Destarte, a ação popular é um direito que a República Federativa do Brasil elegeu com a finalidade de permitir que os cidadãos brasileiros acionem o Poder Judiciário quando houver dano ou ameaça de dano ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Então, esse é um valor consagrado pelo povo brasileiro.

Relevante destacar que a ação popular é um instituto processual de baixa incidência, embora seja de fundamental importância. Ela é recorrentemente utilizada pelos próprios administradores da coisa pública ou os representantes do povo em rixas políticas, desvirtuando, assim, a finalidade daquela ação.

Desse modo, cabe aos interessados na construção de uma sociedade livre, justa e solidária reivindicarem atuação mais ativa de seus governantes e se encarregarem pessoalmente de ensinar e dissipar ao maior número de pessoas a beleza do direito pátrio e buscar a utilização efetiva dos institutos processuais disponíveis no ordenamento jurídico, dentre eles, principalmente a ação popular que permite iniciativa individual. Zelar pela coisa pública e moralidade administrativa é um ato de cidadania.

Importante mencionar que existe no ordenamento jurídico a ação civil pública (disciplinada pela L. 7.347/1985) semelhante à ação popular que tem o objetivo de proteger o patrimônio público, o meio ambiente, o consumidor, a ordem econômica e a economia popular, a ordem urbanística e qualquer outro direito difuso ou coletivo.

Entretanto, existência da ação civil pública não esvazia a importância da ação popular. Porém, não deve o cidadão entender que pelo fato do Ministério Público poder controlar os atos da Administração Pública, mediante a Ação Civil Pública, não haveria ele mesmo, cidadão, fiscalizar os atos administrativos, pois, o melhor fiscal da coisa pública é o povo quem está mais próximo aos acontecimentos.

Considerados todos esses motivos, ainda assim, de ser reforçado que o cidadão não deve se abster de exercer sua cidadania e fiscalizar o patrimônio público que também lhe pertence. Deve ser frisado que o povo é responsável pelo bom desempenho de um regime democrático, e para atingir a finalidade desse regime ele deve agir com cidadania.

6 CONCLUSÃO

A ação popular pressupõe necessariamente um regime democrático onde é

legítima a participação popular. Não há como conceber a ação popular em um regime ditatorial onde o governo, em sua três esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário) é exercido por um ditador sendo irrelevante a vontade do povo.

A ação popular se revela como uma forma de participação do cidadão na vida pública. E tal participação lhe é devida por ser o povo o titular da soberania popular, ou seja, o poder lhe pertence antes de ser delegado a qualquer dos agentes públicos no exercício do poder. Por isso, é o primeiro titular do poder e o mais indicado para o controle e fiscalização da coisa pública e da moralidade administrativa.

O povo deve se conscientizar de que vive em uma república e a característica principal desta é a coisa pública, e sendo pública é propriedade de todos. Com isso, caberá a todos os cidadãos o dever de cuidar daquela, assim deverá fiscalizar e controlar os atos administrativos, o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural.

Também deve haver consciência de que o povo é realmente o melhor controlador e fiscalizador da coisa pública, logo, caberá a ele gerir o que lhe pertence. Ainda que existam outros meios de controle, através de instituições como o Ministério Público, é o povo quem está mais próximo de todas as atividades estatais e o melhor indicado para exercer tal função. Isso, também, não deve ser encarado como um encargo, mas como um exercício de cidadania.

Para haver utilização efetiva da ação popular, sendo esta um instrumento da democracia participativa onde o cidadão atua diretamente no poder, depende de um amadurecimento dos cidadãos componentes do Estado Constitucional.

Nessa perspectiva é importante compreender que a democracia é um regime político que está em contínuo processo de construção e reformulação de seus elementos com base nos valores da sociedade instituidora daquele regime. Desse modo, os valores se modificam de acordo com a transformação e evolução daquela sociedade, cada vez mais complexa, e também de acordo com as suas necessidades.

A ação popular está assegurada na Constituição da República de 1988 como um direito e garantia fundamental podendo ser exercida por qualquer cidadão. Também está regulamentada na L. 4717/65 que trata deste instituto. Isso quer dizer que o ordenamento jurídico já assimilou tal direito e elegeu como um valor do Estado democrático de direito instituído no Brasil.

Agora cabe ao cidadão brasileiro perceber que ele é o titular para o exercício da

ação popular e incumbe a ele o controle e a fiscalização da coisa pública, que de certa forma também lhe pertence, pois aquilo que é público a todo povo pertence.

Quando o cidadão assimilar que deve ser um gestor da *res publica* e pode interferir diretamente no processo político, o Estado Constitucional se revelará como um Estado democrático de Direito na sua forma mais pura e haverá a verdadeira realização da democracia fundamentada na soberania popular, onde o poder emana do povo.

A democracia como uma forma de racionalização do processo político pressupõe realmente a adesão consciente da sociedade ao processo. Então compete a cada um do povo atuar efetivamente no poder, pois todos são responsáveis pela construção da democracia, sendo esta a garantia para a efetivação dos direitos fundamentais do homem que conferem dignidade a pessoa humana.

Nesse sentido a democracia é compreendida como uma necessidade geral dos indivíduos a fim de garantir a vigência e a eficácia dos direitos fundamentais e dessa forma assegurar a dignidade da pessoa humana. E para que todos sejam contemplados com as referidas garantias, devem participar ativamente do regime, pois, o povo é responsável pelo bom desempenho de um regime democrático e para atingir a finalidade desse regime ele deve agir com cidadania.

Contudo, se todos os brasileiros agirem com cidadania a realização da democracia estará mais próxima de cada um do povo e a satisfação dos direitos fundamentais será real e efetiva. Nestes moldes se constrói uma sociedade mais justa e solidária capaz de conferir a dignidade à pessoa humana.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Dispõe sobre a ação popular. Diário oficial da União, Brasília, Seção 1 - 08/04/1974, Página 3.

Brasil. Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, - Seção 1 - 25/07/1985, Página 10.649.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2006.

DARALLI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular** : proteção de erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de; PEREZ, Olívia Cristina. **Formas de participação nos regimes democráticos**. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia; ALMEIDA, Carla; MORONI, José Antônio (Org). *A Democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas*. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular Constitucional: Doutrina e processo**. 2ª ed. rev. amp. e.aum. Brasil: Malheiros, 2007

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Ação Popular**. Nagib, 2008. Disponível em http://www.nagib.net/artigos_texto.asp?tipo=2&area=1&id=58. Acesso em 05 abr. 2008.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

Submetido em 10.109.2023

Aceito em 15.10.2023