

## O MANEJO DA AÇÃO POPULAR COMO FORMA DE GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA

THE MANAGEMENT OF POPULAR ACTION AS A GUARANTEE FOR ACCESS TO JUSTICE

Jéfferson Ferreira Casagrande<sup>1</sup>

Rodrigo Valente Giublin Teixeira<sup>2</sup>

### RESUMO

Esse artigo visa estudar os efeitos do manejo da Ação Popular, principalmente, pesquisar os direitos difusos e coletivos como forma de garantia de acesso à justiça e a proteção aos direitos da personalidade, como finalidade o princípio da dignidade da pessoa humana. Objetivo deste artigo é demonstrar que a Constituição Federal de 1988 garante o livre acesso ao poder judiciário a todas as pessoas que forem lesionadas ou terem algum direito violado requerendo a devida reparação, e, em especial aos cidadãos como legitimados ativos de ingressar com demanda visando à proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. A garantia efetiva da Ação Popular se baseia em que todos os cidadãos possam ser informados dos direitos que possuem, como a oportunidade de acesso ao judiciário para reclamá-los. A metodologia adotada na pesquisa foi a revisão bibliográfica, e foi desenvolvida baseada em materiais publicados em livros e artigos, pesquisados fisicamente ou pela internet.

**Palavras-chave:** Ação Popular; Acesso à Justiça; Dignidade da Pessoa Humana; Direitos da Personalidade.

### ABSTRACT

This article aims to study the effects of the management of Popular Action, mainly to investigate diffuse and collective rights as a way of guaranteeing access to justice and protection of the rights of the personality, as a purpose the principle of the dignity of the human person. The purpose of this article is to demonstrate that the Federal Constitution of 1988 guarantees free access to the judiciary to all persons who are injured or have some violated rights requiring proper redress, and especially to citizens as legitimized assets of joining with demand aiming at the protection of the public patrimony, administrative morality and the environment. The effective guarantee of the Popular Action is based on that all citizens can be informed of the rights they have, such as the opportunity to access the judiciary to claim them. The methodology adopted in the research was the bibliographic review, and was developed based on materials published in books and articles, searched physically or by the internet.

**Keywords:** Popular Action. Access to Justice. Dignity of Human Person. Rights of the Personality.

<sup>1</sup> Mestrando em Ciências Jurídicas pela UniCesumar, em Maringá/PR. Advogado. Endereço: Rua Tietê, n. 148, Ap. 502, Edifício Guilherme Palma. Bairro: Zona 7, CEP: 87020-210, em Maringá/PR. E-mail: [jefcas18@hotmail.com](mailto:jefcas18@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor pela PUC/SP. Mestre pela UEL/PR. Membro do IBDP. Bolsista Produtividade em Pesquisa do ICETI – Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação. Professor Titular do Mestrado e da Graduação na UniCesumar. Advogado. Endereço Profissional: Avenida Guedner, n. 1610, CEP: 87.050-390 Maringá/PR. Email: [rodrigo@rodrigovalente.com.br](mailto:rodrigo@rodrigovalente.com.br)

## **1.INTRODUÇÃO**

O artigo analisará a Ação Popular, um importante instrumento processual disponível em nosso ordenamento jurídico desde 1965, em plena ditadura militar, demonstrando os obstáculos que devem ser enfrentados para que se possa garantir a todos os cidadãos amplo acesso ao poder judiciário visando se opuser face atos lesivos praticados pelo Poder Público, assim considerado de forma ampla, principalmente no tocante a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio público.

Neste sentido, temos que a tutela do patrimônio público, do patrimônio histórico e cultural e, principalmente, do meio ambiente são matérias muito preocupantes da atualidade, encontrando-se a ciência jurídica, em uma busca crescente, a fim de sempre melhor tutelar os bens e valores dessa natureza.

Neste contexto, se faz necessária à reflexão sobre uma forma de desenvolver a cidadania, sendo esta eficaz na proteção ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural, visando obter um efetivo instrumento disponível ao cidadão para pleitear tutelas individuais e/ ou coletivas na proteção de bens afetos a toda a comunidade.

É notório que de acordo com o que dispõe o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, cabe a toda coletividade, bem como ao Poder Público o dever de defesa e preservação do patrimônio histórico e cultural e do meio ambiente, razão pela qual se faz necessária atuação efetiva do cidadão tanto na fiscalização, prevenção, quanto em eventual reparação através do Poder Judiciário, e para tanto, necessário se faz a garantia de acesso à justiça a todos, consoante dispõe nossa Carta Magna de 1988.

A análise remete ao estudo sobre Ação Popular como meio de garantia e efetivação do Acesso à Justiça, suas principais características e peculiaridades, sendo esta uma das questões afetas ao direito da personalidade no respaldo a dignidade da pessoa humana, trazida pelo ordenamento jurídico como um direito fundamental e base de todo contexto inserido nele.

## **2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO POPULAR**

A Ação Popular antecede a Constituição Federal de 1988, pois foi criada e regulada pela Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, sob a égide, portanto, da denominada Constituição dos Estados Unidos do Brasil, vigente durante os anos de 1946 a 1967.

Não havia nenhuma previsão a respeito da Ação Popular, razão pela qual se pode afirmar que sua criação não detinha, naquele momento, nenhuma ascendência de natureza constitucional.

Criada por iniciativa do Poder Executivo, chefiado pelo Marechal do Exército Humberto Castelo Branco<sup>3</sup>, permitia a qualquer cidadão a legitimidade para propor Ação Popular com objetivo de anular ou pleitear declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Por uma questão de coerência, já que a Lei que criou a Ação Popular foi de iniciativa do Poder Executivo, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, que entraria em vigor em 15 de março de 1967, exatamente no dia em que o Presidente Castelo Branco passava a faixa presidencial ao seu sucessor, o também Marechal do Exército Artur da Costa e Silva<sup>4</sup>, a Ação Popular foi alçada a natureza constitucional, prevista, expressamente, no art. 150, § 31, que permitia a qualquer cidadão ser parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Contudo, tal previsão legal e constitucional apresenta-se com forte carga de contrassenso, pois na gestão de Castelo Branco, em que ambas as legislações foram criadas e aprovadas, várias condutas antidemocráticas foram instituídas, tais como proibição de manifestações contra o governo, intervenção em sindicatos, extinção de entidades de representação estudantis, Invasão de universidades e restrição da liberdade de expressão.<sup>5</sup>

Tais condutas antidemocráticas tomaram maiores proporções exatamente no período de governo sob a responsabilidade de Costa e Silva que, além de aumentar o nível de repressão contra eventuais movimentos divergentes, instituiu, em 13 de dezembro de 1968, o famigerado Ato Institucional nº 5, que suspendeu as garantias constitucionais não só dos ministros do Supremo Tribunal Federal, mas de todos os magistrados<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Castelo Branco permaneceu como Presidente do Brasil de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967.

<sup>4</sup> Costa e Silva permaneceu como Presidente do Brasil de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969.

<sup>5</sup> Ditadura Militar. **Presidentes do Brasil**. Disponível em: <<http://presidentes-do-brasil.info/brasil-republica/ditadura-militar.html>>. Acesso em: 07 de julho de 2017, às 23h.

<sup>6</sup> AI nº 5, art. 6º: “Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. § 1º – O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo,

Dessa forma, estabelecendo uma hipotética escala gradativa, tem-se como a mais nefasta à suspensão das referidas garantias aos ministros do Supremo Tribunal Federal, pois os mesmos, até o início da vigência da Constituição de 1967, detinham a competência originária de julgar o Presidente da República, os Ministros e o Procurador-Geral da República e os Ministros de Estado nos crimes comuns, como nos de responsabilidade, e, ainda, os mandados de segurança contra ato do Presidente da República, algo perigoso sem as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade.<sup>7</sup>

Com base nesse cenário, permeado pelo Ato Institucional nº 5, em que até Ministros do Supremo Tribunal Federal poderiam ser demitidos, o que se falar então de conferir legitimidade ativa aos cidadãos para anular ou pleitear a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista? A resposta a esse questionamento, no momento histórico no qual a lei da Ação Popular foi criada, é no sentido de que sua proposta de efetividade estava mais no campo teórico do que prático.

Tal questão está intimamente ligada à razão pelas coisas serem no desenrolar da história, reportando ao regime de governo adotado, isso, pois, somente com o fim da Ditadura Militar e, principalmente a partir da Constituição de 1988, denominada pelo presidente da constituinte – Deputado Ulysses Guimarães – como sendo a Constituição Cidadã, é que a Ação Popular pode conferir aos legitimados a segurança necessária para sua finalidade precípua, qual seja, de conferir um instrumento processual a qualquer cidadão pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

Ademais, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil adota-se a democracia, baseando-se no povo como exercente do poder, porém, ora atuando diretamente, ora atuando por intermédio de seus representantes.

No que tange a participação direta do povo no exercício do poder, ou seja, exercendo o poder sem intermediários, a Carta Magna de 1988, prevê em seu artigo 14 o instituto do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, como formas de exercício da soberania popular, ou seja, do poder soberano que pertence ao povo, é do povo e emana do povo.

Ocorre que, os instrumentos de exercício da soberania popular, devido a sua importância, não se esgotam na classificação do artigo 14 da CF/88. Pode-se afirmar que outros existem no bojo de nossa Carta Maior, como por exemplo, *a actio populis*, em que pese não haa

---

assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço”.

<sup>7</sup>

TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin. **Recurso Extraordinário**. p. 14.

previsão expressa no dispositivo legal acima indicado, como medida assecuratória (remédio constitucional), com fundamento no artigo 5º LXXIII: AÇÃO POPULAR<sup>8</sup>.

Com garantia expressa na Constituição Federal de 1988, ratificou em seu art. 5º, inciso LXXIII o teor da Lei 4.717/1965 dispondo que 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.

Outrossim, o referido instituto assegura à coletividade o direito de ter o patrimônio público preservado, patrimônio este que lhe pertence. Eis a importância deste estudo.

### 3 CARÁTER DEMOCRÁTICO DA AÇÃO POPULAR PELA LEGITIMAÇÃO ATIVA

O texto do art. 1º da Lei 4.717/65 e do inc. LXXIII, do art. 5º da Constituição Federal de 1988, tem que “qualquer cidadão” está legitimado para propor Ação Popular, assim considerado como pessoa física, humana, que possua o gozo dos direitos políticos, pois a Lei 4.717, em seu parágrafo 3º., exige cópia do título de eleitor ou documento equivalente na petição inicial da ação.

O autor, desse modo, acionará o Poder Judiciário, buscando fazer valer os interesses de toda a coletividade, isto é, será um beneficiário indireto dessa ação, no momento em que pretenda desfazer um dano causado ao patrimônio público, que, segundo o art. 1º., parágrafo 1º, da Lei 4.717, entende-se como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Apesar de sua inserção, em nosso ordenamento jurídico, desde 1965, tem-se que a Ação Popular se originou no direito romano, quando criaram uma estratégia de participação do povo nos negócios políticos e administrativos; ao lado do tribunal da plebe, a Ação Popular possibilitou a interferência dos habitantes das *civitas* e da *urbs* na dinâmica política.<sup>9</sup>

Nota-se que o caráter democrático de participação tanto do homem quanto da mulher no aspecto de reivindicar seus direitos desde a época romana, bem como sendo este também o marco do início da participação efetiva da população em questões relacionadas à política, a administração e outros setores da sociedade, que posteriormente foi difundido em todo o mundo, e aperfeiçoado de acordo com o respectivo momento histórico.

<sup>8</sup> Pieri, Lília De; Santos, Juliana Cavalcante Dos; Cesca, Monnalise Gimenes. Ação Popular: Instrumento De Exercício Da Soberania Popular. Disponível no site: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/juliana\\_cavalcante\\_dos\\_santos.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/juliana_cavalcante_dos_santos.pdf)>. Acesso em 06 de julho de 2017, às 23h.

<sup>9</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 13.

Imperioso destacar que o art. 14 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os meios de participar da Ação Popular nos negócios do Estado, quando pontua que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular.

No entanto, destaca-se que não basta o texto constitucional enuncie essas conquistas. É preciso efetivá-las, por meio do seu exercício democrático<sup>10</sup>. E, que seja garantido o seu devido acesso à justiça através de um processo igualitário a todos os cidadãos.

A ação popular pode ser concebida como um direito subjetivo público, abstrato e autônomo, de pleitear uma dada prestação jurisdicional, num caso concreto. Quanto à legitimidade ativa, ou mesmo “legitimidade para agir”<sup>11</sup> na demanda popular, deve-se analisar sob o prisma do texto constitucional de 1988, o qual dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular [...]”. Tem-se, portanto, que “o sujeito ativo da ação será sempre o cidadão – pessoa física no gozo de seus direitos políticos -, isto é, o eleitor”.<sup>12</sup>

Desta forma, “em verdade, a palavra *cidadão* pode ser, e é, empregada num sentido restrito, significando aquele que é titular do direito ativo de voto, e em outro sentido mais amplo, designando o nacional”.<sup>13</sup>

A ação popular, o cidadão não age em defesa de um direito próprio, o que lhe seria natural, mas sim no da coletividade, contudo, não pode ser estendido a outras pessoas que senão o próprio cidadão, pois se assim não o fosse estariam legitimidade para propor Ação Popular, por exemplo, os partidos políticos.

Ainda neste sentido, “a doutrina predominante e a jurisprudência fixaram o conceito estrito da palavra *cidadão* naquele dispositivo constitucional” sendo que desta forma “*cidadão* para o exercício da Ação Popular, é somente aquela pessoa que estiver no gozo dos direitos políticos: em sentido estrito, o direito de votar e ser votado”.<sup>14</sup>

Excluem-se, portanto, da legitimação ativa as pessoas elencadas nos incisos de I a III, bem como o parágrafo único do art. 5º, da Lei 4.737, de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, mas que deve ser interpretada conforme os artigos 14 e 15 da Constituição Federal de 1988, de modo que aqueles que estejam privados, temporária ou definitivamente dos direitos políticos, assim considerados os condenados criminalmente em sentença transitada em julgado, enquanto durarem

<sup>10</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 117.

<sup>11</sup> José Afonso da Silva demonstra preferir tal expressão. In: SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**. p. 153-160.

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. p. 130.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**. p. 155.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso. **Ação Popular Constitucional**. p. 157.

seus efeitos, bem como os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

No entender de Cândido Rangel Dinamarco<sup>15</sup>, é justificada a exigência de cidadania ativa, ou seja, a condição de eleitor, para o ajuizamento da Ação Popular, isso porque, a cidadania é acima de tudo um atributo político e se a Ação Popular é instrumento essencialmente político, ao contrário das outras ações coletivas, além de um direito cívico, nada mais natural exigir do autor da Ação Popular que ele esteja em pleno gozo de seus direitos políticos<sup>16</sup>.

É dizer, o exercício da Ação Popular pede a concomitância da dupla condição de brasileiro e eleitor. Lucia Valle Figueiredo<sup>17</sup> assinala a legitimação ativa “atribuída somente aos cidadãos, é algo que acanha a Ação Popular, desvirtuando medida de ouro para controle de ilegalidade da Administração, para controle da lesividade que a Administração possa produzir ao patrimônio Público, para controle da moralidade administrativa”.

Imperioso destacar que, a Ação Popular presta-se, também, para a defesa de um direito subjetivo, que não deixa de ser subjetivo pelo fato de ser transindividual, exatamente como é o direito ao meio ambiente, previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o conceito de cidadão vinculado ao § 3º do art. 1º da Lei 4.717/65, só pode proteger a bem público, compreensível assim, a relação entre o conceito de cidadão e a utilização desse remédio constitucional.

Por outro lado, com a evolução e a necessidade de ser garantida igualdade entre todos, não faz mais sentido utilizar-se o termo cidadão apenas àquele que esteja quite com suas obrigações eleitorais; mas, sim se deseja que brasileiros e estrangeiros residentes no país, eleitores ou não; enfim, todos aqueles que são passíveis de sofrer danos e lesões, estejam instrumentalizados para agir em face da degradação de bens coletivos ou difusos, figurando a Ação Popular com um desses instrumentos.

O tipo Constitucional do art. 5º, LXXIII da Constituição Federal de 1988<sup>18</sup>, exige que o autor popular seja um brasileiro no gozo dos direitos políticos, já que fala em cidadão eleitor; e,

<sup>15</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*.

<sup>16</sup> Comentários ao art. 1º da Lei 4.717/65. In: COSTA, Susana Henriques da (coord.). *Lei de ação civil pública e lei de ação popular*. p. 190.

<sup>17</sup> FIGUEIREDO, Lucia Vale. *Ação Civil Pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos*. **Posição do Ministério Público.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46984/46155>>. Acesso em: 07 de julho de 2017, às 21h.

<sup>18</sup> Art. 5º, CF/88. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio

depois, a lei 4.717/65, em seu art. 1º, § 3º, diz que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

Assim, há duas problemáticas a serem destacadas: primeiro no tocante a figura do menor púbere, em tese por não estar em pleno gozo de seus direitos civis, não poderia, nem ser parte, nem assistente, sequer constituir advogado que firmasse a petição inicial e assim atendesse à capacidade postulatória. De outro lado, porém, a própria CF/1988, em seu art. 14, §1º, II, “c”, assegurou aos menores de 18 anos e maiores de 16 anos a faculdade de se alistarem e votarem.

Desse modo, compatível com o ordenamento jurídico pátrio atual, o fato de que a deficiência apresentada pelo autor em razão de sua idade é algo secundário que em tese estaria em confronto com um direito político, de uma liberdade pública, quanto a fiscalização dos poderes públicos, em especial aos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, que se faz através de Ação Popular, prevista em nível constitucional como um direito fundamental.

Destarte, no que tange a figura do Ministério Público, este não possui legitimidade para propor Ação Popular, todavia a Lei nº 4.717/65 lhe atribui as seguintes funções: i) de acompanhar a ação, apressar a produção da prova e promover a responsabilidade criminal dos que nela incidirem (art. 6º., §4º, primeira parte); ii) de promover a responsabilidade civil (art. 6º., §4º, segunda parte); iii) providenciar para que as requisições endereçadas às entidades indicadas na petição inicial sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz (art. 7º., §1º.); iv) de prosseguir a ação no caso de desistência (art. 9º); v) promover a execução da sentença condenatória de segunda instância, em caso de inércia do autor popular por período superior a 60 dias da publicação (art. 16); vi) recorrer da sentença ou decisão proferida contra o autor (art. 19, § 2º), vedando-lhe em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores (art. 6º, 4º).

Assim, no caso da defesa do patrimônio público, a legitimidade ativa seria apenas do cidadão, na forma indicada anteriormente. Em se tratando de defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, a legitimidade ativa estaria diferenciada, podendo inclusive pessoas jurídicas propor Ação Popular ambiental.

A diferenciação do conceito de cidadão da Ação Popular na proteção de patrimônio público e de cidadão na proteção ambiental tem especial relevo normativo; devendo a amplitude, neste último caso, ser vista em face das disposições constitucionais.

Em que pese o quantum acima salientado, tem-se que, esta não se daria apenas em razão da legitimação ‘ampla’ para propositura da ação popular, mas também na fiscalização e participação do povo na gestão pública, consoante salienta José Afonso da Silva, in verbis:

---

ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A doutrina reconhece, quase sem discrepância, que a ação popular é um instituto de natureza política e essencialmente democrático. Em síntese prevalece a seguinte tese: “Mediante tal instituto atua-se uma forma de participação do cidadão na vida pública. (...)”. (...) No sistema brasileiro, tal instituto, efetivamente, atua uma forma de participação na vida política; constitui de fato, uma derrogação, mas derrogação do princípio de que essa participação se faça por meio de representantes. Vale dizer, a ação popular corretiva, como é a nossa, sendo uma forma direta de participação do eleitor na vida política, revela-se como um instituto de democracia direta.<sup>19</sup>

Elival da Silva Ramos<sup>20</sup> também entende que:

a ação popular é um instituto intimamente ligado à democracia: Com efeito, os três elementos caracterizadores da democracia se encontram presentes no instituto da ação popular: a) Estado de Direito (legalidade e controle dos atos administrativos pelo Judiciário); b) a concepção de um Estado e, portanto, seu patrimônio voltado à realização do povo; c) participação do povo na gestão da coisa pública, (...). A tese da correlação entre democracia e ação popular é ainda bafejada pela própria coincidência cronológica entre o advento das Democracias Liberais e o reaparecimento da produção legislativa sobre as ações concedidas quibus unus ex populo

A respeito do controle exercido por meio da ação popular, manifestaram-se Guilherme Amorim Campos da Silva e André Ramos Tavares<sup>21</sup>:

Afeta a esses elementos de função e controle político do Estado está a Ação Popular, vista como um dos mecanismos e instrumentos de controle jurídico e político da administração da coisa pública, sendo mais uma peça a compor o quadro atual das funções e fins do Estado, na medida em que sendo direito público subjetivo, direito de ação do cidadão, detentor do poder soberano, do qual se dividem várias funções, de um direito de agir e de exigir tutela jurisdicional com o fulcro de se fazer presente diretamente; a vontade popular assim manifestada pela ação popular, acaba por exercer inegável função política de controle do Estado, exigindo-lhe retidão e probidade no trato do público de maneira pronta, dinâmica e eficaz, de forma a atender-lhes as exigências, destinatário final que é de todas as medidas políticas.

Infere-se portanto, que, a Ação popular é tida como instrumento democrático não só em razão da legitimação ativa ‘ampla’ para a propositura da demanda, mas também, pelo fato de ser um instrumento de controle da legalidade e moralidade administrativa na gestão do patrimônio público em que qualquer cidadão (nacional no gozo dos seus direitos políticos) tem legitimidade para provocar o Poder Judiciário para que este analise as irregularidades e aplique punições aos responsáveis.

#### 4 LEGITIMIDADE PASSIVA

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso. **Ação Popular Constitucional**, p. 86-87. Elival da Silva Ramos, também defende que a ação popular é um importante instrumento de participação do cidadão na vida pública, mas entende que essa participação é indireta (por via do Judiciário) e não direta. (RAMOS, Elival da Silva. Obra citada, p. 198-200).

<sup>20</sup> RAMOS, Elival da Silva. Obra citada, p. 122.

<sup>21</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos; TAVARES, André Ramos. Extensão da ação popular enquanto direito político de berço constitucional elencado no título dos direitos e garantias fundamentais dentro de um sistema de democracia participativa. In: Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política, p. 111.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 assegurar a Ação Popular para invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou equiparado, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, prevendo os legitimados ativos, não menciona quem poderia compor o polo passivo da demanda, sendo que tal disposição é complementada pelo artigo 6º da Lei 4717/65, ao dispor sobre os legitimados passivos, isto é, contra quem poderá ser proposta a Ação Popular.

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

Vale ainda ressaltar a orientação do parágrafo 1º, ainda do art. 6º, que especifica se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

Há também uma regra específica quando o ato ou o contrato relacionar-se com operação bancária ou de crédito real e o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao da avaliação, hipótese que se deve incluir no polo passivo, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, da Lei 4.717/65, os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários dessa avaliação inferior.

Em suma, compõe-se o polo passivo da Ação Popular, tanto às entidades de Direito Público, como entidades privadas, dentre as quais cita: a) União, Distrito Federal, Estados ou Municípios, de acordo com a origem do ato impugnado; b) entidades autárquicas, definidas no art. 20; c) sociedades de economia mista; d) sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes; e) empresas públicas; f) serviços sociais autônomos; g) instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual; h) empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios; i) quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Torna-se necessário ainda ressaltar a insuficiência da redação do art. 6º da Lei nº 4.717/65 com referência à Ação Popular ambiental, porque esta poderá ser proposta contra qualquer pessoa, física ou jurídica, particular ou pública, nacional ou estrangeira, que tenha cometido ou ameace cometer danos ao meio ambiente, independentemente de subvenção pelos cofres públicos às

entidades privadas, como faz entender a norma jurídica, podendo inclusive ser intentada em face do particular e do Estado, indistintamente.

## 5 DO ACESSO À JUSTIÇA POR VIA DA AÇÃO POPULAR

Tendo em vista a ação popular ser um instrumento processual civil outorgado a qualquer cidadão para a defesa do interesse da coletividade, mediante provocação do controle jurisdicional, é que se mostra a importância da temática a ser estudada enfrentando os principais obstáculos a seu efetivo acesso<sup>22</sup>.

### 5.1 DOS OBSTÁCULOS RELACIONADOS ACESSO À JUSTIÇA

Em que pese qualquer cidadão ser parte legítima para propositura da ação popular<sup>23</sup>, nota-se que, há vários entraves no cenário jurídico processual para que o cidadão possa efetivamente desempenhar este papel importante na sociedade, como forma de coibir ilegalidades praticadas pelo poder público. Assim, de que adiantaria uma Constituição contemplar um amplo rol de direitos considerados fundamentais se os beneficiários desses direitos não dispusessem de condições para o acesso à justiça?<sup>24</sup>

Realmente deve-se perquirir no sentido de ser garantido o acesso à justiça visto que, em uma sociedade onde está cada vez mais desigual e competitiva, a falta de respeito às pessoas, com uma má distribuição de renda (desigualdades), com um Estado que não se preocupa enfrentar o tema de desigualdades sociais existentes, o acesso à justiça torna-se relevante para que o cidadão possa ter o seu direito valendo na órbita prática jurídica, não ficando apenas no âmbito das normas.

O Acesso à Justiça está prevista no artigo 5º, inciso **XXXV da Constituição Federal de 1988**, como cláusula pétrea, sendo, pois, este um direito fundamental, onde todas as pessoas possuem de recorrerem ao Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça a Direito. Isto é, de ingressar em juízo com suas demandas visando um provimento jurisdicional a seu favor.

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p. 399.

<sup>23</sup> Art. 5º, LXXIII, CF/88. Ação popular é o meio processual a que tem direito qualquer cidadão que deseje questionar judicialmente a validade de atos que considera lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

<sup>24</sup> SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. p. 8.

Deste modo, não pode o Estado ou seus membros, tomarem qualquer atitude que possa limitar o acesso do cidadão a justiça<sup>25</sup>. Essa garantia não está somente resguardada na legislação interna pátria, mas também em Tratados e Convenções Internacionais, por força do artigo 5º, §2º, *in verbis*:

Os direitos e garantias expressas nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Frisa-se ainda o disposto no artigo 8º do Pacto de San José da Costa Rica<sup>26</sup>, que dispõe:

Garantias Judiciais 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação pena formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal; b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c) concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa; d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presente no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos. g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e h) direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior. 3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza. 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá se submetido a novo processo pelos mesmos fatos. 5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Em que pese se trate precipuamente na esfera penal o dispositivo acima indicado, também reflete em outras esferas jurídicas como parâmetro de garantias de acesso ao judiciário para pleitear efetivamente o seu Direito definido pelo legislador.

Sendo, pois, de suma importância mencionar direitos individuais, no que tange aos direitos da personalidade, vez que a incorporação de tratados internacionais que visam cada vez mais proteger a pessoa humana das negativas governamentais que, se dizem democráticos, mas trazem dentro de si atitudes ditatoriais, e, diferenciações de acesso ao judiciário para pessoas de classes sociais diferentes<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. p. 8.

<sup>26</sup> Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.** Disponível em: [http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv\\_idh.pdf](http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf). Acesso em: 01 de agosto de 2017, às 20h.

<sup>27</sup> SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional.** p. 10.

Assim, devem ser perpassados alguns entraves no que tange ao acesso à justiça para que todos os cidadãos possam exercer os direitos garantidos na norma constitucional visando coibir a ilegalidade do poder público na prática de seus atos administrativos e atribuições legais.

Neste sentido, salientando a análise do aspecto de expressão da cidadania, à ação popular proposta pelo cidadão em um estado democrático de Direito, como é o caso do Brasil, e, seus entraves, e mecanismos de soluções trazidas pelo legislador ordinário quando edição da Lei 4.717/65.

#### 5.1.1 Aspecto Socioeconômico: *Custas Judiciais vs. Isenção de Custas*

Apesar dos inúmeros avanços já estabelecidos na consolidação de um integral acesso à justiça, essa efetivação somente se daria em um contexto em que as partes possuíssem ‘completa igualdade de armas’, sendo esta uma garantia de que a conclusão dependa apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, razão pela qual se deve buscar meios para alcançá-la<sup>28</sup>.

Dentre as mais comuns causas de obstáculos ao acesso à justiça, tem-se a esfera econômica referente à custa judicial, recursos financeiros das partes; tais limitações também possuem aspectos culturais, psicológicos e, na esfera do Direito, jurídicas e procedimentais.

Cabe salientar que, o elevado valor do processo é um dos principais empecilhos para um efetivo acesso à justiça. Sendo que o Brasil não distribui renda por igual entre os povos, assim, pode-se concluir o quão limitador é o acesso à justiça, e por que não dizer, à cidadania como um todo, devido à desigualdade econômica<sup>29</sup>.

No Sistema Americano, o vencido não é obrigado a responder pelos honorários do advogado da parte vencedora. Nos países que adotam o princípio da sucumbência, a penalidade é duas vezes maior e pode inibir o litigante em potencial a ingressar em juízo, já que, se vencido, além de arcar com os honorários do seu advogado, terá que pagar os honorários da parte contrária<sup>30</sup>.

Em que pese tal fato, a igualdade de todos perante a lei, é um direito fundamental, resulta do alto grau de consciência que inspira o dever de respeito à dignidade humana pelo Estado, sendo o cidadão um sujeito que participa<sup>31</sup>. Ademais, constitui “direito de todos”, sem restrições indevidas, o amparo adequado pelo Estado-Juiz. Portanto, tanto em demandas administrativas

<sup>28</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. p. 15.

<sup>29</sup> EVEDOVE, Glória Regina Dall, A efetividade do centro judiciário de resolução de conflitos (CEJUSC) como acesso à justiça, p. 22.

<sup>30</sup> EVEDOVE, Glória Regina Dall, A efetividade do centro judiciário de resolução de conflitos (CEJUSC) como acesso à justiça, p. 13.

<sup>31</sup> Sobre os direitos e deveres das partes, a doutrina genebriana registra: “*Conséquence de l'égalité devant la loi (art. 4° CF), le droit d'être entendu est un droit fondamental, une conséquence nécessaire du respect de la dignité humaine par l'Etat. Le citoyen n'est pas l'objet d'une décision d'un tribunal mais bien plus un sujet de la procédure à laquelle il participe: Il doit.*”

quanto em judiciais, todos têm o seu direito a ser resguardado de pleitear através das vias adequada visando sanar lesão ou ameaça de lesão a seus direitos.

No entanto, em que pese à igualdade dos cidadãos esteja garantida na lei em sentido formal, tal disposição não se aplica a totalidade dos casos práticos vivenciados na realidade brasileira, isso, pois, muitos ficam cerceados em razão do alto custo judiciário, que por serem desprovidos financeiramente, acabam não tendo condições para arcar com este ônus.

Assim, o Estado tem a função e o dever de zelar por esses direitos e garantias que se incluem no *panthéon* dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo que o objetivo maior é que ‘todos’, sem distinção de qualquer natureza’, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, e ‘quaisquer outras formas de discriminação’, tenham acesso satisfatório à Justiça (CF, art. 3, inciso IV).

Nota-se que após longo debate sobre o tema, foi implementada no artigo 5º, LXXIV, a prestação jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, sendo este um dever do Estado, em sentido lato. Ainda, incumbiu-se a Defensoria Pública da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus aos ‘necessitados’, consoante previsão expressa no artigo 134, da Constituição Federal de 1988<sup>32</sup>.

Nesta seara, constata-se que o fundamento do legislador em instituir a Defensoria Pública fora garantir maior acesso as populações carentes desprovidas financeiramente é o de recorrer ao Poder Judiciário para ter válidos seus direitos, podendo inferir à intimação relação com os fundamentos que originaram a Ação Popular, inclusive neste caso vai além, visto que, além de conferir a todos os cidadãos a busca pelo Poder Judiciário com isenção de custas para pleitear direitos seus, e de toda a coletividade, além disso, na fiscalização dos gestores públicos, na preservação da legalidade e moralidade administrativa.

Assim, tais políticas dos poderes públicos e entidades não governamentais visam equilibrar ou compensar as desigualdades sociais, imbuídos do objetivo de minimizar as barreiras de cunho econômico e cultural<sup>33</sup>. Isto quer dizer, que, o sentimento de justo não é somente o fato de recorrer ao Poder Judiciário, mas também de remover os empecilhos econômicos e sociais que obstruem o acesso equânime à Justiça<sup>34</sup>.

Ressalta-se ainda, que, a assistência jurídica integral e gratuita compreende a isenção de pagamento das pessoas que carecem de recurso suficiente para suportar as despesas do processo,

<sup>32</sup> Art. 134, CF/88. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

<sup>33</sup> BERIZONCE, Roberto O. *Alguns obstáculos al acceso a la justicia*. RePro. 68/67.

<sup>34</sup> SILVA. José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição)**. p. 156.

quando prejudicial ao sustento familiar ou próprio, compreendendo o fornecimento de orientação e consultoria judicial e extrajudicial.

Posto isto, em tese tais disposições resolvem parcialmente o problema instalado, isso porque, em que pese tenha a intenção o legislador de garantir o acesso ao Poder Judiciário a todos que dele necessitar, tais questões ainda, carece de uma efetiva fiscalização, ou seja, dar esta benesse a quem realmente se encontra na situação de pobreza na forma da lei, utilizando para tanto, análise de documentos que comprovam, por exemplo, a qualidade de hipossuficiente do litigante.

Fazendo ilusão ao tema proposto, nota-se que o legislador considerou isento de custas judiciais e de ônus de sucumbência o autor da ação popular, salvo comprovada má-fé, consoante dispõe o artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988, *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;

Assim, constata-se que o exercício do direito é uma das prerrogativas asseguradas constitucionalmente e processualmente e está à disposição do cidadão comum, inclusive sob o manto da isenção de custas processuais e sem o risco do ônus da sucumbência, salvo nos casos de comprovada má-fé.

Por fim, colocar em pratica os direitos assegura dos pela Carta Magna é um trabalho árduo, que requer muitas vezes abnegação e desprendimento, devendo ser exercitado diariamente para que se consiga alcançar dias melhores para toda a sociedade.

#### 5.1.2 Duração Processual como efeito limitador do Acesso à Justiça

A duração dos processos é também um fator que limita o acesso à justiça. Em muitos países as causas levam em média três anos para se tornarem exequíveis. Essa demora eleva consideravelmente as despesas das partes, pressionando os economicamente mais fracos a abandonarem suas causas, ou aceitarem acordos por valores muito inferiores aqueles a que teriam direito<sup>35</sup>.

Em razão disto a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em seu art. 6º, parágrafo 1º, reconhece “que a Justiça que não cumpre suas funções dentro de ‘um prazo razoável’ é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível.”<sup>36</sup>

<sup>35</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. p. 21.

<sup>36</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. p. 21.

Trazendo esta problemática para o tema aqui proposto, qual seja, o tramite da ação Neste sentido, é importante salientar que o processo é um instrumento indispensável não somente para a efetiva e concreta atuação do direito de ação, mas também para a remoção das situações que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país, portanto, sua morosidade estrangula os direitos fundamentais do cidadão<sup>37</sup>.

A morosidade do processo está ligada à estrutura do Poder Judiciário e ao sistema de tutela dos direitos, matérias estas que se incluem a ação popular. Para que o Poder Judiciário tenha um bom funcionamento, necessário se faz, dentre outros, que o número de processos seja compatível com o número de juízes que irão apreciá-los, porém, é sabido que não é isso que ocorre. Sendo que, a imensa quantidade de processos acumulados por um juiz prejudica não só a celeridade da prestação da tutela jurisdicional, como também a sua qualidade.<sup>38</sup>

Muitas demandas não seriam levadas ao Poder Judiciário se o réu não tivesse do seu lado a lentidão da tutela jurisdicional, certamente a celeridade evitaria a propositura de muitas ações. Portanto, a morosidade gera descrença na justiça, a partir do momento em que o cidadão toma conhecimento da sua lentidão, angústia e dos sofrimentos psicológicos trazidos por ela.

No entanto, a Convenção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em seu art. 6º, parágrafo 1º, garante que toda pessoa tem o direito a uma audiência equitativa e pública, dentro de um prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial.

Ainda, a Constituição Federal Brasileira, em seu art. 5º, § 2º, afirma que “toda pessoa tem direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável...” Ademais, o próprio artigo, em seu inciso LXXVIII- dispõe que: **“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”**.

Nesta seara, o **Novo Código de Processo Civil** veio reforçar essa ideia, contudo, trazendo uma maior clareza à questão, tendo em vista à expressa menção a solução integral do mérito, fazendo com que a condução do processo priorize sempre a questão principal discutida, além de incluir em seu texto que a solução razoável compreende a atividade satisfativa e não só a fase de conhecimento, em atenção ao disposto no artigo 4º<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> CAPRI, Federico. *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, p. 33.

<sup>38</sup> ARMELIM, Donald. Acesso à Justiça, Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, vol. 31, p. 173, *apud* MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do Processo Civil*. 1999, p. 34.

<sup>39</sup> **Art. 4º, CPC/2015. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.**

Assim, devem-se ser realizados os atos judiciais dentro de um prazo compatível com a prática dele, no entanto, que seja razoável, para que não haja situação de descrença das pessoas.

### 5.1.3 Problema Sociocultural e Psicológico

As limitações causadas em razão do estrato social a que pertence o cidadão, apesar da decorrência lógica da desigualdade econômica, possuem também aspectos sociais, educacionais e culturais.

A grande parte dos cidadãos não conhece e não tem condições de conhecer os seus direitos. Quanto menor o poder aquisitivo do cidadão, menor o seu conhecimento acerca de seus direitos e menor a sua capacidade de identificar um direito violado e passível de reparação judicial; além disto, é menos provável que conheça um advogado ou saiba como encontrar um serviço de assistência judiciária. São barreiras pessoais que necessitam ser superadas para garantir o acesso à justiça<sup>40</sup>.

A complexidade das sociedades faz com que mesmo as pessoas dotadas de mais recursos tenham dificuldade para compreender as normas jurídicas.<sup>41</sup> São três os pontos principais de ‘estrangulamento’, ao acesso presentes no Brasil<sup>42</sup>. Dentre eles cita-se: a falência da educação nacional, o descompromisso dos “meios de comunicação” com a informação, e a quase inexistência de instituições oficiais encarregadas de prestar assistência jurídica prévia ou extraprocessual, que atuariam informando e educando a população sempre que surgissem dúvidas jurídicas sobre situações concretas.<sup>43</sup>

Frisa-se ainda, que quanto mais pobre é o cidadão, mais difícil é o seu contato com um advogado, não só porque em seu círculo de relações não existem profissionais desta área, mas também porque, ele reside quase sempre, muito distante dos bairros onde funcionam os escritórios de advocacia e os tribunais.

Finalmente, quando os pobres conseguem algum acesso à justiça, correm o risco de tê-la muito precária, como exemplos têm a assistência judiciária que tem seus serviços, muitas vezes, deficientemente prestados.

<sup>40</sup> FERREIRA, Antonio Carlos Gomes. **Curso básico de sociologia: geral e jurídica**. São Paulo: [s.n.], 2017.

<sup>41</sup> CAPPELLETTI, Mauro & Garth, Bryant. **Acesso à Justiça**. 1988, p. 23.

<sup>42</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. 1994, p. 44.

<sup>43</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. 1994, p. 44.

Ainda, outro ponto importante diz respeito à disparidade que surge quando um litigante habitual se defronta com um litigante eventual. Esta distinção se verifica entre indivíduos que frequentemente estão em juízo com aquele que nunca, ou poucas vezes, sentou-se perante um juiz.

Segundo Galanter, as vantagens dos habituais são inúmeras: “1) a maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais causas; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da administração da justiça; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros”.<sup>44</sup>

Pode-se concluir, portanto, que dá menos problemas mobilizar as empresas no sentido de tirarem vantagens de seus direitos, o que, se dá exatamente contra aquelas pessoas comuns que são mais relutantes em buscar o amparo do sistema judicial, em face das dificuldades que encontrarão.

Já, no aspecto psicológico, este obstáculo, deve ser considerado, pelo fato de que a maioria das pessoas, em suma que não tem necessária instrução, tem receio de estar em juízo, seja por decepção com resultado de ação em que esteve envolvida antes e/ou que tivesse interesse, ou por temerem represálias da parte contrária.

Para tanto, deve-se buscar a conscientização da população que o Poder Judiciário, é um órgão que tem o fito de resolver conflitos levados até a ele, no que tange ao cumprimento das leis, normas, princípios, costumes, jurisprudência, enfim, de toda a norma jurídica no ordenamento jurídico pátrio.

Sendo assim, um órgão indispensável à Administração da Justiça, e, que irá dentre outras atribuições, estabelecer o direito do cidadão que o pleiteia. Assim para que seja efetivamente garantido tal direito fundamental a todos os cidadãos de poderem reivindicar ou apontar lesividades por parte do Poder Público na gestão de seu governo, deve-se primeiramente ser garantido o acesso à justiça, com a política de divulgação a maior número de pessoas possíveis dos seus direitos, vez que todos possuem o direito de ingressar em juízo.

## **6 DO ACESSO À JUSTIÇA PELA AÇÃO POPULAR E SEUS MECANISMOS DE SOLUÇÕES DOS OBSTÁCULOS**

<sup>44</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. p. 25.

Inicialmente, cabe salientar que a ação popular faz parte de um microssistema coletivo, e sendo inclusive considerado como fonte para tal<sup>45</sup>.

Isto é, relatado frequentemente em decisões de Tribunais Superiores, como é o caso abaixo<sup>46</sup>:

Na ausência de dispositivo sobre remessa oficial na Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), busca-se norma de integração dentro do microssistema da tutela coletiva, aplicando-se, por analogia, o art. 19 da Lei n. 4.717/1965. Embora essa lei refira-se à ação popular, tem sua aplicação nas ações civis públicas, devido a serem assemelhadas as funções a que se destinam (a proteção do patrimônio público e do microssistema processual da tutela coletiva), de maneira que as sentenças de improcedência devem sujeitar-se indistintamente à remessa necessária. De tal sorte, a sentença de improcedência, quando proposta a ação pelo ente de Direito Público lesado, reclama incidência do art. 475 do CPC, sujeitando-se ao duplo grau obrigatório de jurisdição. Ocorre o mesmo quando a ação for proposta pelo Ministério Público ou pelas associações, incidindo, dessa feita, a regra do art. 19 da Lei da Ação Popular, uma vez que, por agirem os legitimados em defesa do patrimônio público, é possível entender que a sentença, na hipótese, foi proferida contra a União, estado ou município, mesmo que tais entes tenham contestado o pedido inicial. Com esse entendimento, a Turma deu provimento ao recurso do Ministério Público, concluindo ser indispensável o reexame da sentença que concluir pela improcedência ou carência da ação civil pública de reparação de danos ao erário, independentemente do valor dado à causa ou mesmo da condenação.

Dentro desse microssistema coletivo, tem-se o Código de Defesa do Consumidor, A Lei da Ação Civil Pública. A Lei 4.717/65 garante maior acesso a todas as pessoas que dela necessitar, inclusive associações e entidades públicas.

Garante ainda, o acesso do cidadão a documentos e informações necessárias ao trâmite processual<sup>47</sup>, evitando assim qualquer impasse do órgão governamental de se recusar a entregar documento voluntariamente ao autor, sob pena de sanções legais.

Sendo que, em hipótese em que haja interesse público, justificada, que impuser sigilo, o legislador ordinário entendeu por admitir a sua propositura, ainda que desacompanhado das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e

<sup>45</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords.). **Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos**. p. 413.

<sup>46</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ), [Recurso Especial 1.108.542-SC](#), 2ª. Turma, Rel. Min. Castro Meira, 19/5/2009.

<sup>47</sup> Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. § 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas. § 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular. Vez que, de acordo com §6º somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória<sup>48</sup>.

Outra questão é que todos os cidadãos assim reconhecidos em lei serão isentos de custas judiciais e de ônus de sucumbência, salvo se agirem de má-fé, consoante estabelece a Carta Magna de 1988, solucionando deste modo, o obstáculo econômico de acesso à justiça<sup>49</sup>.

Já, o obstáculo no que tange ao aspecto intrínseco psicológico, entende-se que, deve ser resolvidas através de ampla conscientização dos cidadãos desde os primeiros anos escolares acerca dos seus direitos garantidos pela Carta Magna de 1988 e demais normatizações, e, dentre eles o seu dever cívico de verificando algum irregularidade que cause lesão a moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio público, e a proteção do erário, se manifeste na sociedade através da Ação Popular, pleiteando eventual prevenção, caso esteja na iminência da prática do ato pelo agente público, ou, reprimir através de sanções legais caso já tenha praticado o ato e repercutido seus efeitos na sociedade.

## **7 GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA CONTEXTUALIZADO EM SEDE DE AÇÃO POPULAR**

A Garantia do Acesso à Justiça deve ser compreendida na perspectiva dos ingredientes essenciais que constituem a tutela jurisdicional daquela, como legitimidade, tempestivamente, efetividade e universalidade<sup>50</sup>.

Assim, o princípio da cidadania consiste no direito de votar e ser votado, mas também compreende o direito de participar ativamente da vida social para exigir dos agentes públicos e particulares o devido respeito pelos valores constitucionalmente protegidos em benefício da coletividade<sup>51</sup>.

Nesta seara, sendo a ação popular uma garantia constitucional do povo e de suas entidades representativas para a defesa do patrimônio público e direito coletivo, o sistema vigente

<sup>48</sup> Art. 1º, § 7º, da Lei 4717/65: Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

<sup>49</sup> Art. 5º, CF/88. 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;

<sup>50</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords). **A legitimidade ativa na Ação Popular. Relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois.** p. 201.

<sup>51</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords). **A legitimidade ativa na Ação Popular. Relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois.** p. 201.

autoriza a legitimação de todos para ajuizamento da ação popular, além das pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, também pessoas jurídicas de direito público e privado, entidades representativas e Ministério Público<sup>52</sup>.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que a Ação Popular tem suas raízes na Constituição Federal, trazida esta como direito fundamental do cidadão, possuindo esta imperatividade na medida em que compreende os comportamentos devidos, bem como prescreve condutas proibidas.

O princípio geral expresso da Ação Popular encontra-se no artigo 5º, inciso LXXIII da CF/1988, devendo ser observado por todas as demais normas infraconstitucionais ou legais.

No tocante a legitimidade tem-se que a ativa é concebida a qualquer cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no país, consoante artigo 5º, caput, da CF/1988, combinado com artigo 225 do mesmo código quando se tratar de Ação Popular ambiental, cujos efeitos lesivos neste caso refletem em toda a coletividade.

Já a legitimação passiva, tem seu rol descrito no artigo 6º, caput, da Lei 4.717/65. Importante salientar que na Ação Popular, que visa proteger o patrimônio público, o beneficiário é o Estado, diferentemente, no caso da Ação Popular ambiental, em que o mesmo poderá figurar como réu e, se condenado, reparar os danos causados, desde que provada sua responsabilidade civil.

A Referida Ação Constitucional cabe em face de atos e comportamentos do particular ou do Poder Público, assim entendidos contra os atos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, estando qualquer cidadão legitimado para propositura da ação, desde que faça prova em juízo através da apresentação do título de eleitor, no caso de prática de atos contrários à norma constitucional e legal.

Por meio da Lei nº 8.078/90, em seu art. 81, evidente a possibilidade de defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas podendo ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo, bem como os direitos individuais homogêneos.

Imperioso destacar que por meio da Ação Popular, possibilita a qualquer cidadão prevenir o ato ilícito e garantir a apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, consubstanciado no princípio da razoabilidade, tendo em vista a proteção constitucional desses bens às futuras gerações, como é o caso de meio ambiente, e outros direitos relacionados coletivamente e de maneira difusa e individual homogêneo.

---

<sup>52</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Coords). **A legitimidade ativa na Ação Popular. Relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois.** p. 201.

Portanto, diante dos obstáculos do acesso à justiça, referido no contexto do presente artigo, a ação popular e sua legislação especial vieram garantir mais uma ferramenta à acessibilidade do cidadão na fiscalização do ente político através do Poder Judiciário, em prol da coletividade, sendo-lhe efetivamente resguardada a sua cidadania.

Demonstra-se ainda, a importância dos estudos e desenvolvimento de políticas voltadas para concretização do acesso à justiça, em especial no que tange a ação popular, sendo fornecido aos cidadãos os meios e aparatos para requerer seus respectivos direitos.

Para tanto, deve perpassar os obstáculos quanto a custas, honorários sucumbenciais, dentre outros entraves, tendo, assim, uma fiscalização mais efetiva do Poder Judiciário e para quem dele necessitar, seja concedida primeiramente a informação sobre os direitos, e seja através de políticas públicas, garantido o acesso, independente de sua condição social, renda, cor, raça, visando assim uma igualdade formal e material entre os cidadãos em nosso país, para que no futuro possa-se construir um verdadeiro Estado Democrático de Direito, onde haverá proteção ao patrimônio público e cultural, e efetiva fiscalização e combate a moralidade administrativa e ao meio ambiente, garantindo o futuro das futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

ARMELIM, Donald. **Acesso à Justiça**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, vol. 31, p. 173, *apud* Marinoni, Luiz Guilherme. Novas linhas do Processo Civil, 1999, p. 34.

BRASIL. **Ação Civil Pública. Ação Popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público**. Disponível em: <[http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv\\_idh.pdf](http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf)>. Acesso em: 09 de julho de 2017, às 21h.

\_\_\_\_\_. **Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 01 de agosto de 2017, às 18h.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Disponível em: [http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv\\_idh.pdf](http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf). Acesso em: 01 de agosto de 2017, às 20h.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 09 de julho de 2017, às 23h.

\_\_\_\_\_. **Lei da Ação Popular- 4.717/65**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 09 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. 2º Turma. **REsp. 1.108.542-SC. Relator Min. Castro Meira. 19/5/2009. Disponível no site:** <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=a%E7%E3o+e+popular&refinar=S.DISP.&&b=INFJ&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=21>. Acesso em: 08 de agosto de 2017, às 15h.

BERIZONCE, Roberto O. “*Alguns obstáculos al acceso a la justicia*”. RePro, 68/67.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPRI, Federico. *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 11, *apud* Marinoni, Luiz Guilherme. Novas Linhas do Processo Civil, 1999, p. 33.

COSTA, Susana Henriques da (coord.). **Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. v. 2, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

EVEDOVE, Glória Regina Dall. **A efetividade do Centro Judiciário de Solução De Conflitos (Cejusc) como Acesso à Justiça**. Dissertação. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/83637D445D168B5F336360B27DD2437B.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2017, às 20h.

FERREIRA, Antonio Carlos Gomes. **Curso básico de sociologia: geral e jurídica**. São Paulo: 2017.

FIGUEIREDO, Lucia Vale. **Ação Civil Pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46984/46155>. Acesso em: 07 de julho de 2017, às 21h.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (coords.). **Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS Editora, 2006 *apud* MAZZEI, Rodrigo. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. p.413.

\_\_\_\_\_. **Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS Editora, 2006, *apud* MELO, Gustavo de Medeiros. A legitimidade ativa na Ação Popular. Relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois. p.201.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular: proteção ao erário, do patrimônio cultural, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

PERROT. “*Les Moyens Judiciaires et Parajudiciaires de la protection des Consommateurs*”. In: Gazette du Palais, 25 de março de 1976.

\_\_\_\_\_. **Presidentes do Brasil.** Disponível em: <<http://presidentes-do-brasil.info/brasil-republica/ditadura-militar.html>>. Acesso em: 07 de julho de 2017, às 23h.

PIERI, Lilia de; SANTOS, Juliana cavalcante dos; CESCO, Monnalise Gimenes. **Ação Popular: Instrumento De Exercício Da Soberania Popular.** Disponível no site: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/juliana\\_cavalcante\\_dos\\_santos.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/juliana_cavalcante_dos_santos.pdf)>. Acesso em 06 de julho de 2017, às 23h.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro.** São Paulo: Imprensa, Acadêmica, 1994.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Curso de Direito Constitucional.** Editora Acadêmica, 1995, pp.57-58-Teoria constitucional da democracia participativa, Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da; TAVARES, André Ramos. **Extensão da ação popular enquanto direito político de berço constitucional elencado no título dos direitos e garantias fundamentais dentro de um sistema de democracia participativa. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política.** São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 3, n. 11, p. 106-122, abril-junho de 1995.

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

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin. **Recurso Extraordinário: Atualizado de acordo com o Novo Código de Processo Civil.** Belo Horizonte: Editora Arraes, 2015.

Submetido em 20.08.2017

Aceito em 05.12.2017