

## OS OBSTÁCULOS À AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA

### THE OBSTACLES TO POPULAR ACTION AS AN INSTRUMENT OF ACCESS TO JUSTICE

Wesley Sanches Pinho<sup>1</sup>

Juvêncio Borges Silva<sup>2</sup>

#### RESUMO

O presente artigo se propõe a estudar dos obstáculos para que ocorra o acesso à justiça e da ação popular como um mecanismo garantidor desse direito. O objetivo da pesquisa é identificar como o livre acesso à justiça é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 a todos aqueles que julguem terem sido violados em suas esferas jurídicas. Além disso, o presente artigo pretende analisar as normas incidentes e as formas passíveis de utilização por aqueles que possuem legitimidade ativa para propor ação com objetivo de garantir a proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. A metodologia utilizada na pesquisa foi a revisão bibliográfica, através da análise de livros e artigos doutrinários.

**Palavras-chave:** Ação Popular; Obstáculos de Acesso à Justiça; Acesso à Justiça.

#### ABSTRACT

This article proposes to study the difficulties to the occurrence of access to justice and popular action as a tool to ensure this right. The purpose of the research is to identify how free access to justice is a guaranteed right of the Federal Constitution of 1988 to all those who were

---

<sup>1</sup> Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Defensor Público no Estado de São Paulo. Email: [wesley\\_spinho@hotmail.com](mailto:wesley_spinho@hotmail.com)

<sup>2</sup> 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 Faculdade de Filosofia de Passos, docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp. Email: [juvencioborges@gmail.com](mailto:juvencioborges@gmail.com)

victims of violation of some right. In addition, the present article aims to analyze the norms and the way in which those who have active legitimacy to propose action with the objective of guaranteeing the protection of public patrimony, administrative morality and the environment. The methodology used in the research was the methodology of the bibliographic review, through the analysis of books and articles published physically or through the internet.

**Keywords:** Popular Action; Obstacles to Access to Justice; Access to justice.

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos mais relevantes direitos garantidos ao cidadão é o direito de acesso à justiça, visto que é por meio do acesso à justiça que o cidadão pode buscar a garantia de seus direitos. Portanto, garantir o direito de acesso à justiça é garantir ao cidadão uma via para requerer a proteção dos demais direitos prometidos e garantidos a ele.

Contudo, apesar da grande relevância que a garantia do direito de acesso à justiça possui, conforme visto, realizando uma análise histórica, como faremos a seguir, podemos identificar que esse direito muitas vezes foi negligenciado, ou então restrito a apenas um pequeno grupo de cidadãos. Entre os séculos XVII e XIX, por exemplo, o direito de acesso à justiça ficou praticamente restrito à burguesia, visto que para demandar a garantia de direitos era necessário um dispêndio de recursos financeiros elados, de modo que as classes menos favorecidas não conseguiam pleitear a proteção e garantia de seus direitos. Ainda, identifica-se que o direito não era uma garantia material, mas sim formal.

No contexto brasileiro, a concepção de um direito garantidor do acesso à justiça se destacou bastante pela proclamação do Estado Democrático de Direito, assim como pela Constituição Federal de 1988, por meio da qual o acesso à justiça se tornou um pressuposto constitucional. Contudo, importante salientar que a Ação Popular, importante instrumento processual que, entre outros, é um importante mecanismo garantidor do acesso à justiça, é presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a década de 1960.

Esse instrumento processual chamado de Ação Popular é o instrumento através do qual se garante aos cidadãos o acesso à justiça com o objetivo de fazer oposição à práticas do Poder Público que são danosas ao patrimônio público, ao meio ambiente e à moralidade administrativa. Assim, o presente artigo tem como objetivo realizar um estudo a respeito

desse importante instrumento processual do ordenamento jurídico brasileiro, garantidor do acesso à justiça.

No entanto, antes de realizarmos essa pesquisa, é preciso que sejam analisados os obstáculos de acesso à justiça enfrentadas pelo cidadão, para que então, após a compreensão dessas barreiras, seja possível identificarmos como a Ação Popular superar esses obstáculos de modo a garantir a efetividade do acesso à justiça aos cidadãos para que esses possam demandar a proteção de seus direitos prometidos e garantidos pela legislação nacional.

## **2. OBSTÁCULOS DE ACESSO À JUSTIÇA**

O acesso à justiça é um direito basilar. Quando não se garante acesso à justiça também deixa de se garantir o cumprimento dos demais direitos. Portanto, a obstrução do acesso à justiça gera prejuízo direto aos pressupostos de igualdade e à prevalência da norma. O acesso a justiça possui tamanha relevância que, em seu art. 5º, XXXV, a Constituição Federal dispõe que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Portanto, através do entendimento desse importante dispositivo constitucional, podemos identificar que é constitucionalmente garantido a todos, sem qualquer tipo de diferenciação, o direito de buscar a garantia de seus direitos junto ao Poder Judiciário. Tal determinação possui como objetivo a construção de uma sociedade mais igual e democrática.

Mas, para entendermos o direito de acesso à justiça é preciso analisar ao menos três distintas etapas desse acesso, que estão relacionadas entre si, sendo ela a porta de entrada à justiça, a porta de saída, e um período de tempo razoável para que se percorra esse “caminho jurídico”. Tal entendimento é dado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), e diz respeito a uma justiça eficaz, célere e acessível, o que implica na análise não só dos aspectos legais, mas também aspectos de natureza econômica, social, cultural e política.

Assim, os autores identificam diversos fatores que dificultam ou até impossibilitam o acesso à justiça no Brasil. Dentre os principais fatores encontram-se obstáculos de natureza temporal, econômica e psicológica. Portanto, necessário analisarmos cada um desses obstáculos.

### **2.1 Obstáculos Temporais**

As barreiras que dizem respeito ao tempo do processo são identificadas pelo grande tempo que leva para se atingir a pretensão da demanda devido à morosidade do processo. A demora para que uma lide seja sanada acarreta no comprometimento do acesso à justiça de maneira eficaz, assim como também gera danos à credibilidade do Poder judiciário quanto à resolução de conflitos.

Nas palavras de Cappelletti e Garth:

Na maioria dos países as partes esperam por uma solução judicial por, não menos que, dois ou três anos para que se tenha uma decisão que seja exequível. Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito. (CAPPELLETI, 1999, P.20).

Portanto, identifica-se que a resolução do conflito é demorada, o que compromete a concretização do acesso à justiça, uma vez que um dos preceitos do acesso diz respeito à celeridade do processo. Além disso, a lentidão na resolução dos conflitos também acaba por gerar obstáculos de natureza econômica como veremos mais adiante.

A celeridade do processo não se concretiza por diversas causas, como a alta complexidade do sistema processual brasileiro, no qual é permitido uma enorme gama de interposição de recursos judiciais em diferentes graus, assim como uma quantidade de juízes e servidores jurídicos muito abaixo da necessária para fosse possível atender o alto volume de demandas judiciais do Brasil. Dessa forma, o Poder Judiciário brasileiro se demonstra processualmente moroso, marcado pela lentidão, o que é um evidente obstáculo ao eficaz acesso à justiça.

Contudo, a morosidade, além de ser por si só um obstáculo de natureza temporal, também acarreta em obstáculos de natureza econômica, como será demonstrado a seguir.

## **2.2 Obstáculos Econômicos**

Além da questão do tempo analisada anteriormente, outro obstáculo de acesso à justiça é a questão econômica. De acordo com Cappelletti e Garth, ao longo de um processo, via de regra, as partes precisam realizar um alto dispêndio financeiro, devido aos altos custos processuais. Afinal, ao longo do processo, é preciso que as partes paguem seus defensores, as

custas processuais, taxas para interposição de recursos, assim como pagar a sucumbência no caso da parte vencida.

Assim, Mauro Cappelletti e Bryan Garth ao analisarem o alto custo processual, somado ao tempo gasto para que se resolva um conflito na justiça, indicam que:

Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito (CAPPELLETI, 1999, P.20).

Além disso, em alguns casos o processo demanda um dispêndio financeiro tão elevado, que o valor da causa demandada é inferior aos custos, de modo que não compensa o ajuizamento da ação.

Ainda quanto aos obstáculos econômicos, mas agora analisando o poder econômico das partes de um processo, muitas vezes percebe-se uma acentuada desigualdade econômica entre as partes, o que gera um desequilíbrio de poderes, prejudicando o eficaz acesso à justiça.

Contudo, não é apenas entre as partes distintas de uma lide que a desigualdade econômica e social se manifesta. Afinal, as pessoas com maior poder aquisitivo conseguem arcar com os custos exigidos para garantir o acesso à justiça com muita facilidade. Já os cidadãos que não possuem recursos econômicos para arcar com esses gastos judiciais são vítimas de obstáculos de natureza econômica que os impedem de pleitear a garantia de seus direitos.

Assim, novamente de acordo com Mauro Cappelletti e Bryan Garth, os cidadãos ricos possuem um grande privilégio em relação aos cidadãos pobres, uma vez que, em se tratando dos abastados:

Essas pessoas têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio. Cada uma dessas capacidades, em mão de uma única das partes, pode ser uma arma poderosa. (CAPPELLETI, 1999, P.21).

Portanto, observa-se que os custos processuais, principalmente quando aliados ao tempo elevado para a resolução dos conflitos, gera um grande obstáculo econômico de acesso à justiça, de modo que pessoas consideradas economicamente hipossuficientes possuem grande dificuldade em buscar a garantia de seus direitos.

### 2.3 Obstáculos de Natureza Sociocultural

Outro grande obstáculo ao acesso à justiça diz respeito à questões de natureza socioculturais. Isso, pois, a chamada “capacidade jurídica” de cada indivíduo varia muito de acordo com o seu nível de conhecimento e educação. Ou seja, a capacidade jurídica de uma pessoa está relacionada não apenas à sua possibilidade financeira, mas também à sua capacidade de identificar seus direitos, assim como eventuais violações destes. Portanto, o nível de instrução de um cidadão também pode ser um obstáculo ao acesso à justiça.

Inicialmente, é preciso que o cidadão tenha conhecimento de seus direitos, pois aqueles que não sabem quais são os seus direitos, por questões óbvias, também não serão capazes de identificar quando são direitos estão sendo violados, e assim não irão demandar a proteção desses direitos.

Geralmente, quanto menor o poder aquisitivo, menor o seu nível de instrução e conhecimento de seus direitos. Contudo, a ignorância de direitos não é um problema que prejudique apenas os cidadãos pobres, muitas vezes, em virtude da complexidade das relações jurídicas, até mesmo cidadãos com alto nível de instrução podem ser vítimas da ignorância de seus direitos. Isso ocorre muito nas relações de consumo por exemplo.

Tal fato é muito bem identificado por Cappelletti e Garth, que afirmam que:

Mesmos consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura em um contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção (CAPPELLETTI, 1899, P.23).

Além disso, podemos identificar que os chamados litigantes habituais possuem considerável vantagem em relação aos denominados litigantes eventuais. Os litigantes habituais são aqueles que possuem maior experiência com o Direito, sendo parte de diversos processos semelhantes simultaneamente, de modo que possuem escala econômica, diluição dos riscos e também podem testar diferentes teses para verificar qual é a mais aceita pelos tribunais. Por outro lado, os litigantes eventuais possuem pouca ou nenhuma experiência com o Direito, de modo que possui o risco concentrado e pouca ou nenhuma possibilidade de testar diferentes teses.

Assim, os litigantes habituais acabam por possuir grande vantagem quanto aos litigantes eventuais, de modo que estes encontram obstáculos de acesso à justiça de natureza psicológica e cultural, uma vez que possuem menos conhecimento de seus Direitos.

Deste modo, é possível identificar que além dos obstáculos de natureza temporal, e de natureza econômica, as questões referentes ao nível de instrução do cidadão, notadamente quanto ao conhecimento de seus direitos, também pode ser um grande obstáculo de acesso à justiça, que se origina de causas relacionadas à cultura e a questões psicológicas.

#### **2.4 Consideração quanto aos obstáculos de acesso à justiça**

Após analisados essas três grandes naturezas de obstáculos de acesso à justiça criados pessoa sistema jurídico brasileiro, sendo elas a natureza temporal, econômica e cultural, podemos perceber que existem alguns pontos que chamam atenção e merecem ser pontuados.

Inicialmente, destaque-se o fato de que esses obstáculos afetam de modo muito mais contundente a parcela mais pobre da população. Isso ocorre, pois, conforme indicado anteriormente, essa parcela da população geralmente tem maior dificuldade em identificar os seus direitos e o modo correto de demandar a proteção destes. Ademais, ainda quando esses cidadãos conseguem identificar seus direitos e sabem qual o modo correto de pleitear a garantia de seus direitos, muitas vezes eles não possuem os recursos necessários para arcar com os custos do processo, o que torna o acesso à justiça ineficaz nesses casos.

Além disso, também é possível identificar que as organizações e litigantes habituais possuem grande vantagem em processo quando comparados a litigantes eventuais e individuais. Essa vantagem também ocorre tanto por motivos econômicos, quanto por divergências de conhecimento e familiaridade com o Direito e com processos, de modo que o acesso à justiça aqui também possa ocorrer de modo ineficaz para a parte menos habituada, ainda que essa possua recursos financeiros para arcar com as custas do processo e tenha conhecimento de seus direitos.

Também, é preciso salientar que a superação desses obstáculos é bastante complexa, uma vez que existe um fator agravante quanto a esses obstáculos, que é a impossibilidade de serem superados separadamente. Através da análise dos obstáculos abordados, podemos identificar que eles estão inter-relacionados, e as medidas tomadas para que se superem os obstáculos de uma natureza, podem acabar por agravar os obstáculos oriundos de outra

natureza, de modo que é muito complexa a questão da superação dos obstáculos de acesso à justiça.

Dessa forma, notamos que existem diversas questões que dificultam o acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro, e que é preciso ter muito cuidado ao se adotar qualquer medida que vise a superação desses obstáculos, uma vez que correlação entre os obstáculos pode fazer com que uma medida que amenize um problema, agrave os demais.

Contudo, apesar de ser uma questão complexa, existem mecanismos e instrumentos que buscam superar os obstáculos de acesso à justiça, ou pelo menos tem como objetivo amenizar as dificuldades para a garantia dos direitos de forma eficaz. Cappelletti e Garth identificam que ao longo da história ocorreram três grandes “ondas” de medidas adotadas para se superar os obstáculos ao acesso à justiça, sendo a primeira delas a onda da Assistência Judiciária aos Pobres.

Nessa onda, como o nome já diz, o Estado adotou medidas para garantir que os cidadãos mais pobres fossem capazes de acessar à justiça. Algumas das medidas adotadas nessa onda foram a implementação do Sistema *Judicare* em países como a Holanda e a Alemanha por exemplo, assim como a criação de um sistema no qual os advogados das pessoas pobres fossem pagos pelo Estado. No Brasil, esse sistema deu origem aos convênios dos Estados com a OAB para nomeação de advogados aos hipossuficientes, assim como à criação da Defensoria Pública dos estados.

Já a segunda onda é a onda da Representação dos direitos difusos. Já a terceira onda é chamada por Cappelletti e Garth como “do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla do acesso à justiça.

Apesar da relevância de cada um desses movimentos de busca ao acesso à justiça, a análise aprofundada desses temas não será feita neste artigo. Afinal, o que se pretende aqui é verificar como a ação popular contribui para o acesso à justiça no Brasil, e assim, passaremos a analisar a Ação Popular.

### **3. AÇÃO POPULAR**

Identificados os principais obstáculos do acesso à justiça, inicia-se a análise da ação popular no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, necessário que se faça uma análise a

respeito da origem e dos aspectos históricos da ação popular no Brasil, assim como de suas principais características da ação popular.

A Ação Popular é um direito político que os cidadãos possuem, que tem como objetivo fiscalizar a administração pública, por meio da propositura de um processo junto ao Poder Judiciário.

Essa ação, que pode ser proposta por qualquer cidadão, visa combater irregularidades ou ilegalidades de atos realizados pela administração pública que possam lesar o patrimônio público. Contudo, não é preciso que se esgotem as vias administrativas e jurídicas existentes para se propor a ação popular.

Assim, podemos concluir que a Ação Popular objetiva o pleno exercício da cidadania, e é o instrumento através do qual, por meio de uma iniciativa individual, se garante a proteção dos interesses da coletividade.

Ainda, é importante salientar que, apesar de ser tratado pelo legislador com um remédio legal, a ação popular, em alguns casos, também possui um papel preventivo, de modo que evite que algum dano específico venha a se concretizar. Assim, se o poder público, por exemplo, decidir que irá demolir um patrimônio histórico e cultural tombado, qualquer cidadão tem o direito de propor ação popular com o objetivo de suspender a demolição desse patrimônio histórico cultural, evitando assim que o dano ao patrimônio se concretize.

### 3.1 Origem da Ação Popular

De acordo com o que afirma Nelson Nery Junior, as chamadas *actiones populares*, são oriundas do Direito Romano. O autor afirma que:

*“O fenômeno da existência dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) não é novo, pois já era conhecido dos romanos. (...) Com efeito, as actiones populares do direito romano, (...) eram ações essencialmente privadas, destinavam-se à proteção dos interesses da sociedade. Qualquer um do povo podia ajuizá-las, mas não agia em nome do direito individual seu, mas como membro da comunidade, como defensor desse mesmo interesse público”. (Nelson Nery Junior, 2014).*

*Contudo, ao longo dos anos a Ação Popular não obteve um desenvolvimento regular, e inclusive foi extinta ou teve seus preceitos desrespeitados em alguns países que passaram por regimes ditatoriais e totalitários. Isso se deve ao fato de que a Ação Popular se*

*baseia, entre outros fatores, na ativa e livre participação do povo. Dessa forma, em regimes ditatoriais e totalitários, via de regra, a participação do povo é suprimida, assim como suprimidos muitos direitos do povo, dentre eles o direito de propor ação popular em muitos casos.*

*Portanto, apesar de possuir origem no Direito Romano, a Ação Popular teve um o seu desenvolvimento bastante irregular ao longo da história, sendo suprimida e retomada de acordo com os governos de cada país.*

### **3.2 Evolução Histórica no Brasil**

No ordenamento jurídico do Brasil, podemos identificar que na Constituição do Império de 1824, a Ação Popular era prevista tanto na doutrina como em alguns textos normativos. Contudo, a Ação Popular foi negada pelo cenário jurídico do Brasil após o Código Civil de 1916.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1934, o instituto da Ação Popular foi novamente inserido no ordenamento jurídico nacional, foi novamente retirado pela Constituição de 1937, mas estava presente na Constituição de 1946.

De acordo com o que afirmam Cavedon e Mendes, 2012:

*“Após o período ditatorial, nova Constituição surge em 1946 e, com ela, ressurgiu a ação popular, que não apenas foi reintroduzida, mas, também, teve a ampliação de seu objeto, possibilitando a qualquer cidadão pleitear a declaração de nulidade ou anulação não só a União, Estados e Municípios, como, também, aos entes de administração indireta, os quais, na época, eram as sociedades de economia mista e as autarquias”.*

Ainda, a efetiva regulamentação da Ação Popular no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu por meio da Lei 4.717, do ano de 1965. Portanto, sua criação é anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, que entrou em vigor no dia 15 de março de 1967, já havia previsão expressa da Ação Popular por meio do disposto no art. 150, § 31 da referida constituição. Assim, a Ação Popular atingiu o status constitucional no ordenamento jurídico nacional.

No entanto, apesar de haver previsão constitucional quanto à Ação Popular, e portanto de existir a expressa permissão de qualquer cidadão ajuizar ação visando anular ou declarar

nulo atos tomados pelo Estado que pudessem violar patrimônio público, por exemplo, é preciso salientar que a Ação Popular foi criada em meio à Ditadura Militar pela qual o Brasil passava, de modo que a aplicação da ação popular muitas vezes encontrou barreiras e obstruções.

Se pegarmos o contexto em que o Ato institucional nº 5 vigorava em território brasileiro, por exemplo, verificamos que até mesmo os Ministros dos Supremos Tribunais do Brasil poderiam ser demitidos. Assim, apesar de existir o mecanismo da Ação Popular no país, esse instrumento processual era mais um instrumento teórico do que algo que era utilizado na prática.

Apenas após a entrada em vigor da chamada Constituição Cidadã, ou seja, a Constituição Federal de 1988 a Ação Popular passou a, de fato, dar segurança jurídica aos legitimados para demandar contra atos do Poder Executivo que violassem o patrimônio público.

Além disso, com a promulgação da Constituição Cidadã, o Brasil volta a ser um Estado Democrático de Direito, no qual o povo é o detentor do poder, que pode ser exercido direta ou indiretamente, de acordo com a cada situação. De acordo com a Constituição Federal, o poder pertence ao povo, é do povo e emana do povo, o que já indica que o cidadão pode questionar judicialmente os atos adotados pelos governantes.

Mas, além disso, a Constituição Federal de 1988 também ratificou a Lei 4.717/1965. Isso ocorreu através do que foi disposto no art. 5, LXXIII, da CF/88, que afirma que:

Art.5º, LXXIII, CF/88 – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência

Portanto, atualmente a Ação Popular é um instrumento processual jurídico com previsão constitucional, de modo a garantir que qualquer cidadão possa ajuizar ação judicial com a intenção de proteger patrimônio público, à moralidade administrativa, o meio ambiente, e o patrimônio histórico e cultural brasileiro.

Ainda, a Ação Popular também pode ser utilizada para garantir interesses da coletividade. Assim, mesmo em casos em que não haja lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, e nem ao patrimônio histórico e cultural, a Ação Popular pode ser utilizada como instrumento processual, desde que tenha como objetivo a proteção de interesses difusos, não individuais, e que, por possuírem tais características também não detêm a legitimação processual clássica, devem ser tuteladas por meio de garantia constitucional ativa, ou seja, a de ser demandada por qualquer cidadão.

Portanto, possível perceber que com a promulgação da Constituição de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar a ampla tutela das liberdades, assim como aumentou significativamente o campo de atuação da Ação Popular. Assim, a Constituição de 1988 garantiu não só a continuidade da ação popular no direito brasileiro, mas também aumentou consideravelmente o número de objetos foco da ação popular.

### **3.3 Legitimados Ativos**

No que diz respeito à legitimidade ativa para demandar ação popular, e de acordo com Hely Lopes Meirelles, temos que a propositura da demanda compete “ao cidadão, ou seja, pessoa física no gozo de seus direitos políticos, o eleitor”.

Portanto, de acordo com esse entendimento, são legitimados ativos para propor Ação Popular a pessoa física, brasileira, cidadã e titular de direitos políticos.

Em contrapartida, seja pela ampliação do objeto da ação popular apresentada pela Constituição de 1988, seja pela criação do Código de Defesa do Consumidor, que, através de seu art. 81, introduziu a espécie dos bens difusos no Direito brasileiro, a utilização do termo cidadão para se referir exclusivamente a quem não possui nenhuma pendência quanto aos seus deveres eleitorais deixou de ser adequada. Portanto, ao se utilizar o termo cidadão, pode se tratar também de todos os brasileiros e estrangeiros que morem no Brasil, independentes de serem eleitores, e que estão sujeitos a sofrer danos e lesões, e possuem meios e instrumentos para evitar a deterioração de bens, sendo a ação popular um desses bens.

De acordo com o art. 5º, LXXIII, da CF/88, assim como nos termos no art. 1º da Lei 4.717 de 1965, temos que:

“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o

Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”

Assim, resta claro o fato de que o cidadão é legitimado ativo para propositura de ação popular. Contudo, é preciso identificarmos se trata-se do conceito restrito de cidadão, ou do conceito mais abrangente de cidadão. Para fazer isso, precisamos analisar alguns aspectos relevantes.

A ação popular pode ser conceituada com um direito público subjetivo, autônomo e abstrato, de se demandar uma determinada garantia jurídica, no caso concreto. No que diz respeito à legitimidade para propor a ação, é preciso se observar, os termos da Constituição Federal que garantem que qualquer cidadão pode propor ação popular. Assim, identifica-se que a legitimidade ativa para propor Ação Popular pertence ao cidadão, sendo cidadão entendido no sentido restritivo.

De acordo com José Afonso da Silva, em seu livro Ação Popular Constitucional, identifica-se que:

“ 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. [...] a doutrina predominante e a jurisprudência fixaram o conceito estrito da palavra cidadão naquele dispositivo constitucional, sendo que, dessa 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” (Silva, José Afonso. Ação popular Constitucional. P. 157).

Portanto, até o momento podemos dizer que apenas os cidadãos que apresentem cidadania ativa possuem legitimidade ativa para propor ação popular.

A obrigatoriedade de cidadania ativa se justifica pelo fato de que a propositura da ação popular nada mais é do que um direito político que os cidadãos possuem. Ou seja, a ação popular é um mecanismo político, e por ser assim, a exigência de que aquele que vai se utilizar desse instrumento político apresente cidadania ativa é natural.

Contudo, é necessário destacar o fato de que nas ações que objetivam defender patrimônio público, possui legitimidade ativa somente o cidadão, conforme previamente explicado. No entanto, em se tratando de ações com o objetivo de defender patrimônio histórico e cultural e meio ambiente, tem-se que nos legitimadosativos também se incluem pessoas jurídicas.

No entanto, apesar da informação acima destaca, fato é que, isso não ocorreria somente em virtude da legitimidade mais “abrangente” para se propor uma ação popular, mas sim no ato de fiscalizar e participar do povo na administração pública, nos termos de José Afonso da Silva:

“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”.

Assim, chega-se a conclusão de que, no que diz respeito à Ação Popular, trata-se de um instrumento democrático, uma vez que é um instrumento político de defesa do legal e da moral administrativa na gestão do patrimônio público, e que qual cidadão que apresente cidadania ativa é legitimado agir em defesa do patrimônio público por meio desse instrumento.

### **3.4 Legitimidade Passiva**

A Lei da Ação Popular, em seu artigo 6º, nos apresenta um amplo rol legitimados passivos conforme destaca-se a seguir:

**Art. 6º** A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou

praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

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

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Portanto, de acordo com o art. 6º da Lei 4.717/65, são legitimados passivos as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato objeto da demanda; as autoridades, funcionários ou administradores que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão; os beneficiários diretos do ato lesivo; assim como qualquer cidadão; assim como todas as pessoas indicadas no art. 1º da Lei da Ação Popular.

Desta forma, podemos afirmar que o polo passivo da Ação popular é composto por entidades de Direito Público e entidades privadas, como União, DF, Estados e Municípios, assim como por entidades autárquicas nos termos do art.20, por sociedades de economia mista, empresas estatais, empresas incorporadas ao patrimônio da União, DF, Estados e Municípios, quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos, e outros.

Já no que diz respeito à Ação Popular ambiental, temos que esta pode ser interposta em face de qualquer pessoa, física ou jurídica, particular ou pública, nacional ou estrangeira, que tenha realizado atos lesivos ao meio ambiente, inclusive particulares e o Estado.

### 3.5 COMPETÊNCIA

Superadas essas questões, resta-nos compreender as questões relativas à competência na ação popular.

Via de regra, a competência para julgar na ação popular pertence ao juiz de primeiro grau, que é determinado de acordo com a natureza e a origem do ato, ou da omissão, lesivo que deu causa à ação a ser julgada. Portanto, se o ato lesou patrimônio público que pertence à União, a competência de julgar será da justiça federal, por exemplo. Contudo, a regra geral possui exceção.

A exceção, nesse caso, se dá no que diz respeito à competência originária do Supremo Tribunal Federal, de acordo com o que se encontra disposto no art. 102, I, “f” e “n”, da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 102.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

Portanto, de acordo com as alíneas acima, a Competência será da Corte nas ações que tratem de conflitos entre a União e os Estados ou o Distrito Federal, assim como nos casos em que o conflito ocorra entre dois ou mais Estados ou Distrito Federal. Ainda, as alíneas são claras ao determinar que compete ao Supremo Tribunal Federal julgar, inclusive, as ações que tratem de conflitos que ocorram entre as entidades da administração públicas, tanto diretas como indiretas, desses Estados, Distrito Federal e da União, assim como nas ações em que haja interesse direto ou indireto de todos os membros magistrados, ou nas ações em que pelo menos a metade dos membros do tribunal de origem da ação estejam impedidos de atuar na demanda, ou tenham interesse, direto ou indireto, na resolução da lide.

Assim, possível afirmar que, como regra geral, a competência para julgar a Ação Popular é do tribunal do juízo de primeiro grau, que por sua vez é determinado de acordo com a origem do ato lesivo que deu motivo à propositura da ação, mas que, a regra geral não é aplicada nos casos em que se identifica a competência originária do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente no que diz respeito ao disposto nas alíneas “f” e “n”, do artigo 102, I, da Constituição Federal.

#### **4. AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA**

Compreendemos, portanto, o fato de que a Ação Popular é um instrumento processual utilizado para anular atos realizados pela administração pública que viole ou possa violar o patrimônio público, o patrimônio histórico, o patrimônio cultural, o meio ambiente e à moralidade pública, que, portanto, tem como objetivo defender direitos difusos e coletivos, e pode ser proposta por qualquer cidadão brasileiro, sem que esse cidadão entenda que os atos tomados pelos administradores públicos sejam lesivos aos itens supracitados.

Além disso, também foi identificado que a ação popular tem, em alguns casos, caráter preventivo. Ou seja, além de ser um remédio legal para penalizar os atos lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, e à moralidade assim, assim como penalizar os autores desses, a ação popular também serve com um instrumento processual que visa evitar que atos lesivos aos itens mencionados venham a se concretizar, de modo a resguardar esses itens de atos lesivos que seriam adotados pelo administradores públicos.

Ainda, restou identificada a Competência para julgamento das Ações Populares, que de acordo com a regra geral, compete ao juízo de primeiro grau, que é determinado de acordo com a origem do ato lesivo que deu causa à propositura da ação, com exceção das Ações Populares em que a Competência para julgar é originário do Supremo Tribunal Federal, nos termos do Art. 102, I, “f” e “n”, da Constituição Federal.

Além dessas questões relativas à Ação Popular, inicialmente também foi abordada a questão dos obstáculos de acesso à justiça enfrentadas pelo cidadão brasileiro. Assim, identificou-se que os maiores obstáculos de acesso à justiça que existem no Brasil são os obstáculos econômico, temporal e cultural.

Não obstante, foi explicado que esses obstáculos apesar de serem passíveis de identificação separada, estão interligados entre si, de modo que um que interfere diretamente no outro, assim como as ações adotadas pelo Estado para tentar resolver um desses obstáculos separadamente pode acarretar na piora do outro aspecto, o que dificulta muito a adoção de medidas e políticas públicas para se superar esses obstáculos ao acesso à justiça.

Portanto, resta-nos, neste momento, identificar como a Ação Popular pode ser identificada e utilizada pelo cidadão como um instrumento processual garantidor do acesso à justiça, e quais os obstáculos de acesso à justiça que a Ação Popular supera ou ameniza.

#### **4.1 O obstáculo econômico e a isenção de custas e ônus de sucumbência**

Um dos maiores obstáculos ao acesso à justiça é, sem dúvida, o obstáculo econômico. Afinal, conforme já esclarecido, a propositura e o tramite processual demandam um elevado dispêndio de recursos financeiros. Contudo, trata-se de um país cujo a distribuição de renda é bastante desigual, e com uma porcentagem elevada da população em estado de hipossuficiência financeira.

Dessa forma, embora a igualdade entre os cidadãos seja uma garantia constitucional, na prática essa igualdade não existe, de modo que uma considerável parcela da população brasileira se encontre cerceada em virtude das elevadas custas processuais, ficando em situação de desigualdade em comparação com a parte adversa, ou até mesmo impossibilitados de pleitear o cumprimento da proteção de seus direitos.

Para tentar resolver, ou pelo menos amenizar o obstáculo econômico do acesso à justiça, o legislador, por meio do art. 5º, LXXIV, inseriu no ordenamento jurídico e constitucional brasileiro a figura da prestação jurídica integral e gratuita pelo Estado àqueles que comprovarem não possuírem recursos para arcar com os custos do processo. Essa prestação ocorre por meio da Defensoria Pública dos Estados, ou então, em alguns casos, através de programas de convênio do Estado junto à OAB, que nomeio advogados inscritos em seu quadro para defender o cidadão, e esse serviço é pago pelo Estado.

No que diz respeito à ação popular, conforme consta no art.º, inciso LXXIII da Constituição Federal, exceto nos casos em que resta comprovada a má-fé, na ação popular ocorre a isenção de custas processuais, assim como se isenta o ônus da sucumbência.

Dessa forma, essa norma constitucional permite que o cidadão, independentemente de sua situação econômica, possa propor ação popular, uma vez que, salvo demonstrada má-fé, sem qualquer custo e isento da obrigação de arcar com eventual ônus de sucumbência.

Portanto, identificamos que ao garantir isenção de custas processuais e do ônus da sucumbência que ocorre na ação popular, o legislador se preocupou em garantir o acesso à justiça a todos os cidadãos brasileiros, uma vez que tal medida supera o obstáculo econômico ao acesso à justiça no Brasil.

#### **4.2 O obstáculo sócio cultural e a proteção dos direitos da coletividade na Ação Popular**

A grande desigualdade existente no Brasil, e o fato de existir uma grande parcela da população em situação de pobreza, implica, entre outras coisas, em problemas sociais, educacionais e culturais. Afinal, como é publicamente sabido, via de regra, a qualidade do ensino público de base no Brasil é bastante ruim, de modo que as pessoas economicamente desfavorecidas possuem baixo acesso à educação e às informações.

Dessa forma, grande parte da população não sabe e nem tem condições de saber quais são os seus direitos. Isso, pois, no geral, quanto menor a capacidade financeira do cidadão, menos conhecimento de seus direitos ele possui, e, por consequência, a sua capacidade de perceber quando um de seus direitos é lesado, e que a garantia de direito é passível de reparação perante à justiça.

Não obstante, em que pesa a isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência na ação popular, assim como a garantia da prestação judicial integral e gratuita pelo Estado àqueles que comprovarem que não possuem recursos para arcar com as despesas processuais, devido ao baixo nível de instrução, muitas vezes o cidadão também desconhece o seu direito à essa prestação judicial e às isenções citadas.

No entanto, existe uma grande complexidade das relações jurídicas e sociais no Brasil, e assim, até mesmo a parcela da população que é dotada de recursos financeiros e possui acesso às informações e educação de qualidade, muitas vezes desconhece boa parte das normas jurídicas e de seus direitos.

Portanto, resta evidente que existe um grande obstáculo ao acesso à justiça no que diz respeito ao conhecimento de seus direitos e garantias constitucionais por parte da população

brasileira, que é mais evidente quando se trata da população carente, mas que também aflige os mais abastados.

A Ação Popular serve como um instrumento jurídico que ajuda a solucionar parcialmente essa questão. Afinal, a Ação Popular objetiva o pleno exercício da cidadania, e é o instrumento através do qual, por meio de uma iniciativa individual, se garante a proteção dos interesses da coletividade.

Ainda, mesmo em casos em que não haja lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, e nem ao patrimônio histórico e cultural, a Ação Popular pode ser utilizada como instrumento processual, desde que tenha como objetivo a proteção de interesses difusos, não individuais, e que, por possuírem tais características também não detêm a legitimação processual clássica, devem ser tuteladas por meio de garantia constitucional ativa, ou seja, a de ser demandada por qualquer cidadão.

Dessa forma, por se tratar da defesa do patrimônio público, histórico e cultural, meio ambiente e moralidade pública, quando um cidadão, individualmente, ajuíza Ação Popular, os direitos discutidos não são direitos individuais, mas sim direitos difusos. Portanto, todos os cidadãos, inclusive o autor da referida Ação Popular, vão se beneficiar indiretamente do resultado dessa ação. Ou seja, quando um cidadão individualmente propõe uma Ação Popular, ele tem como objetivo proteger os direitos da coletividade, e não apenas um direito próprio.

Por isso, ainda que uma grande parte da população desconheça os seus direitos, é possível, através da Ação Popular, que, todos os cidadãos que seriam prejudicados por atos dos administradores públicos tenham os seus direitos protegidos.

Por mais que essa situação está muito distante da ideal, que seria a ampla divulgação dos direitos, seja por meio das instituições de ensino, seja por meio da mídia especializada. Contudo, apesar de funcionar como uma espécie de “tapa-buraco”, o efeito *erga omnis* da sentença da Ação Popular, ajuda a amenizar a questão do obstáculo sociocultural ao acesso à justiça

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, conforme todo o exposto ao longo do artigo, apesar do ordenamento jurídico brasileiro garantir a igualdade de todos os cidadãos e o acesso à justiça, essas garantias não são cumpridas na prática. Afinal, existem diversos obstáculos de acesso à justiça,

principalmente em virtude da morosidade processual, dos custos processuais elevados, e problemas socioculturais decorrentes principalmente da grande desigualdade social que existe no Brasil.

Além disso, os obstáculos de acesso à justiça são interligados e praticamente impossível de serem resolvidos individualmente. Afinal, conforme demonstrado, os obstáculos processuais econômicos são agravados pelos obstáculos temporais, assim como os obstáculos socioculturais são decorrentes de desigualdades sociais e problemas na educação pública de base do país.

Portanto, é necessário que existam instrumentos processuais e políticas públicas que tenham como objetivo, entre outros fatores, garantir o acesso à justiça por qualquer cidadão, independente do seu poder aquisitivo e cultural.

Garantias constitucionais como a prestação integral e gratuita oferecida pelo Estado àqueles que comprovem que possuem recursos para arcar com os gastos processuais apresentam um certo grau sucesso no combate aos obstáculos de acesso à justiça. No entanto, o não cumprimento dessa garantia, e o desconhecimento desse direito por grande parte dessa população ainda são questões a serem superadas.

Já quanto à Ação Popular, objeto de estudo do presente artigo, identificamos que esse instrumento processual também serve ferramenta de acesso à justiça no Brasil. Dentre os fatores que mais se destacam, identificamos que, principalmente a isenção de custas e ônus de sucumbência, assim como o caráter de defesa de direitos difusos, com efeito *erga omnes* dessa espécie de ação, superam ou amenizam alguns dos mais agudos obstáculos de acesso à justiça enfrentados pelos cidadãos brasileiros.

Conforme salientado, apesar dessas questões elencadas, os obstáculos à justiça no Brasil são muitos e são bastante complexos de serem resolvidos, vistos que além das questões processuais, também são consequências de problemas de ordem socioeconômica, assim como são problemas interligados e que acentuam um ao outro, como é a questão dos obstáculos temporais e econômicos.

Mas, apesar disso, podemos concluir que a Ação Popular pode ser manejada como um eficaz instrumento de acesso à justiça, que visa proteger os direitos dos cidadãos brasileiros em face de atos dos administradores públicos lesivos ao patrimônio público, à moralidade pública, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

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=pesquisa&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 lajusticia*”. 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.

COSTA, Susana Henriques da (coord.). **Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular**. São Paulo: QuartierLatin, 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(C ejusc) 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.

Submetido em 10.08.2020

Aceito em 25.10.2020