

A AÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

POPULAR ACTION AS A TOOL FOR CITIZENSHIP EXERCISE

Bruno Dalpian Heis¹

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar a importância da ação popular como ferramenta para o exercício da cidadania. Para tanto, explora aspectos históricos relacionados ao desenvolvimento da cidadania, desde as suas origens, e à evolução da ação popular no Brasil. Com vistas a examinar maneiras pelas quais a utilização do instrumento pode ser expandida, reflete, principalmente, acerca da necessária ressignificação do conceito de cidadão, na qualidade de pessoa legitimada a propor uma ação popular. Traz, ainda, a dupla importância da Defensoria Pública na seara, enquanto instituição que não apenas presta atendimento a vulneráveis, como também a eles se dirige para realizar verdadeira educação em matéria de cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Popular. Cidadania. Direito Constitucional.

ABSTRACT: This article aims to analyze the importance of popular action as a tool for the exercise of citizenship. To this end, it explores historical aspects related to the development of citizenship since its origins and the evolution of popular action in Brazil. In order to discuss ways the use of the legal instrument can be scaled, it reflects mainly on the necessary reframing of the concept of citizen, as a legitimate person to propose a popular action. It also brings the dual importance of the Public Defender's Office in the field, as an institution that not only provides services to the vulnerable, but also looks for them to provide true education in matters of citizenship.

KEYWORDS: Popular Action. Citizenship. Constitutional Right.

1 INTRODUÇÃO

No dia 08 de outubro de 1988, o advogado e deputado Ulysses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, proferiu discurso que apresentava à sociedade o novo texto constitucional, por ele batizado de “Constituição cidadã”. Punha-se fim, ali, aos últimos resquícios do longo período de predomínio de um regime autoritário e nacionalista, iniciado com o golpe militar de 1964.

Como não poderia ser diferente, dada a sua alcunha, a Constituição Federal promulgada naquele ano, ainda hoje vigente, abarca diversos preceitos que

¹ Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, pela Faculdade Verbo Educacional. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Autor do livro “A Moradia e os Seus Pilares”. Servidor Público da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

consagram o exercício da cidadania, alçada à condição de fundamento da República Federativa do Brasil. Dentre eles, citam-se o sufrágio universal, a participação em plebiscitos e referendos, a capacidade de iniciativa do processo legislativo e a possibilidade de se denunciar ilegalidades aos Tribunais de Contas.

Há em seu texto, ainda, um importante dispositivo, dentre os ditos remédios constitucionais, a legitimar o exercício de uma singela cidadania, em razão do qual se viabiliza a ingerência social sobre a regularidade do uso da máquina pública: a ação popular. Prevista no rol dos direitos e deveres individuais e coletivos, o instrumento possibilita a qualquer cidadão buscar o Poder Judiciário para anular ato administrativo lesivo ao patrimônio público, histórico e cultural, à moralidade administrativa e ao meio ambiente.

A utilização de tal instituto necessita, não obstante, ser difundida. Para tanto, vê-se necessário, precipuamente, que se realize uma reanálise, legal e jurisprudencial, do enquadramento de uma pessoa como cidadão, condição para se fazer uso da referida ação. O presente artigo pretende, assim, explorar a correlação histórica entre a cidadania e a ação popular, considerando-se esta como meio de exercício daquela. Objetiva, ainda, examinar as maneiras pelas quais a ação popular pode ter o seu uso expandido, com vistas a se garantir um controle social sobre a Administração Pública cada vez mais amplo.

2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A AÇÃO POPULAR

Tracejando-se uma linha histórica que perpassasse governos, órgãos e autoridades públicas, é facilmente observável que, ressalvados alguns capítulos labirínticos de instalação de uma política estatal mais autoritária e centralizadora de poder, a tendência natural é que, com o passar dos anos, os mecanismos de controle das atividades e de responsabilidade das autoridades públicas cresçam e se desenvolvam.

No campo dos estudos da responsabilidade civil do Estado, por exemplo, o sequenciamento histórico demonstra a evolução do tema, em que se partiu de teorias da irresponsabilidade estatal para alcançarmos, hoje, a possibilidade de pessoas jurídicas públicas responderem, mesmo que inexistindo culpa por parte de seus agentes, pelos danos por eles causados. A temática do controle da

Administração Pública segue, por óbvio, o mesmo caminho. Dos imperadores, senhores feudais e monarcas absolutistas para os tempos atuais, a expansão da democracia e dos meios de exercê-la resultou em uma fiscalização cada mais vez maior da coisa pública.

Doutrinariamente, pode-se elencar uma série de classificações no âmbito do controle estatal, a depender do enfoque destinado ao tema. No que respeita ao momento de seu exercício, por exemplo, ele pode ser prévio, concomitante ou posterior ao ato vigiado. Por outro lado, quanto ao seu aspecto, o controle pode ser de mérito, baseado na intitulada discricionariedade administrativa e na valoração dos aspectos da conveniência e da oportunidade, ou de legalidade, em relação ao qual se objetiva a verificação da compatibilidade da conduta administrativa com o ordenamento jurídico como um todo. Ricardo Alexandre e João de Deus ressaltam que, na verdade, a jurisprudência atual tem admitido um controle judicial ainda mais amplo, a que se referem como sendo de juridicidade, com base no qual se admite, por exemplo, a anulação de um ato administrativo em razão da incompatibilidade com princípios administrativos, como a proporcionalidade e a razoabilidade².

No que tange à relação entre as partes envolvidas no ato fiscalizatório, classifica-se como interno quando o órgão responsável pelo controle se situa na mesma estrutura administrativa do órgão fiscalizado, seja no âmbito de um mesmo Poder, seja no de uma mesma pessoa jurídica da Administração Indireta. Por outro lado, denomina-se externo quando os órgãos controlador e controlado se situam em organizações distintas, podendo-se mencionar a competência do Congresso Nacional de julgar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República (art. 49, IX, CF), bem como a possibilidade de serem instauradas comissões parlamentares de inquérito pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 58, §3º, CF).

Dentre tantas outras espécies de controle das atividades administrativas, há que se referir à categoria *sui generis* do controle social, exercido pela *ratio* da própria existência do Estado: o povo. Há uma extensa gama de ações que podem se encaixar em tal classificação, conforme se amplia ou se restringe o campo de visão do examinador.

Lato sensu, pode-se considerar nela inserida, por exemplo, o próprio voto,

2 ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. Pg. 691

exercício da soberania popular (art. 14, CF) e cláusula pétrea de nossa Magna Carta (art. 60, §4º, II, CF). Do ponto de vista das perquirições relacionadas aos atos de improbidade administrativa, há a previsão de que qualquer um pode representar à autoridade competente para que seja instaurada investigação (art. 14, Lei nº 8.429/92). E, constitucionalmente, se exige que as contas dos Municípios permaneçam, durante sessenta dias por ano, à disposição de todos os contribuintes, para exame, apreciação e possíveis questionamentos (art. 31, §3º, CF).

A ação popular se enquadra, sem dúvidas, em tal categoria, visto ser nada mais do que o exercício de um controle social sobre a regularidade da atividade administrativa. No entanto, vê-se possível inseri-la em classificações diversas. Para alguns autores, como Marçal Justen Filho, ela diz respeito, por exemplo, a uma hipótese de controle externo, a cargo do Poder Judiciário:

Nessa modalidade de controle jurisdicional, o sujeito invoca sua condição de membro da comunidade, o que é bastante perante a lei para autorizar sua invocação do controle jurisdicional sobre o ato administrativo. Um exemplo evidente de controle jurisdicional fundado no interesse legítimo é a ação popular. O autor da ação popular não invoca um direito pessoal, mas aponta a lesão ao patrimônio público. A procedência da ação popular se traduz na invalidação de atos administrativos e na condenação à indenização dos prejuízos causados ao Estado.³

A depender do ponto de vista, pois, a classificação se difere. No que tange à competência para o exercício de uma ampla investigação sobre o ato administrativo supervisionado, consiste em uma espécie de controle externo, a cargo do Poder Judiciário. Por outro lado, quanto à capacidade de iniciativa, traduz-se em um tipo de controle social, ante a “ausência de competência do próprio Judiciário para instaurar de ofício um processo jurisdicional destinado a avaliar a validade de um ato administrativo”.⁴

3 A AÇÃO POPULAR NA HISTÓRIA

3.1 DAS ORIGENS DO INSTRUMENTO E DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

A ação popular tem a sua origem no direito romano, em que era possibilitada a

3 FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pg. 1145

4 FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pg. 1143

uma pessoa que preenchesse os requisitos para ser considerada cidadã a promoção de uma ação que visasse à proteção da *res publica*. Exceção à regra de que um civil apenas poderia ingressar em juízo na defesa de interesses próprios, a *actio popularis* permitia uma aproximação do povo com a coisa pública, prelúdio de algo que se difundiria bastante nos séculos seguintes.

No Brasil, o instituto foi delineado ainda na Constituição do Império, de 1824, em que previsto, em seu art. 157, que “por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei”⁵. Consoante se observa, a ação se limitava, basicamente, à possibilidade de se insurgir contra ilícitos penais. Ainda, tais ilícitos haveriam de ter sido praticados por autoridades judiciais, o que se evidencia pela localização da previsão constitucional no capítulo destinado aos Juízes e Tribunais de Justiça.

Foi a partir da Constituição de 1934 que, enfim, o instrumento passou a apresentar contornos mais próximos aos atuais, tendo sido estipulado, dentre o rol de direitos e garantias individuais, que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”⁶.

A ordem constitucional instalada em 1937, no entanto, não trouxe a previsão desse importante instituto. Com a destituição de Getúlio Vargas e o findar do Estado Novo, em 1945, a Assembleia Constituinte a seguir instaurada buscou resgatar alguns direitos e faculdades que haviam sido suprimidos pela Carta de 1937. Quanto à ação popular, a Constituição de 1946 ainda a ampliou, avolumando o objeto da ação para que se pudesse alcançar, também, os atos de entidades autárquicas e de sociedades de economia mista. Aproximava-se o instituto, pois, de algo que já era realidade na Administração Pública de então: a descentralização das atividades das pessoas políticas para outras entidades, criadas para fins específicos.

A Constituição de 1967, por sua vez, trouxe previsão que limitava o campo de atuação da ação popular, ao prever que o instituto se destinava a anular atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas, apenas. A generalização adotada retirava, em tese, a possibilidade de se valer da ação popular para se insurgir contra atos

5 BRASIL. Constituição Política do Império de 1824. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 13 out. 2020

6 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 13 out. 2020

praticados por empresas públicas e sociedades de economia mista, por consistirem em pessoas jurídicas de direito privado. Entretanto, a norma constitucional ia de encontro ao que havia sido previsto, dois anos antes, na Lei nº 4.717, que regulamenta, até hoje, a ação popular. Em seu primeiro dispositivo, a lei já trazia um extenso rol de entidades que se sujeitavam à ação popular, dentre as quais as instituições de direito privado que compõem a Administração Pública.

3.2 DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL E DOS REQUISITOS PARA O PETICIONAMENTO

Desde a sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 traz dispositivo que ampliou, significativamente, o alcance da ação popular, remédio constitucional previsto no rol exemplificativo dos direitos e garantias fundamentais:

Art. 5º 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 ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência.⁷

Em relação às Constituições anteriores, a Magna Carta atual buscou avultar o campo de atuação do instituto, ao prever a sua utilização, também, para a retirada jurídica de atos administrativos que atentem à moralidade, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Ademais, exigia-se, em outros tempos, que o particular, ao ingressar com a ação, demonstrasse a presença do binômio ilegalidade-lesividade na conduta administrativa, consubstanciada em uma redução ilícita do patrimônio público. Com as alterações proporcionadas pelo novo diploma, passou a se permitir a utilização do instrumento para se tutelar, por exemplo, a moralidade administrativa, cujo ato de inobservância nem sempre traz consigo uma lesão de ordem patrimonial.

Em tais casos, como bem asseveram Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, “a mera ofensa a dispositivo constitucional pode ensejar,

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 14 out. 2020

independentemente de lesão, o ajuizamento de ação popular”⁸. A referida desnecessidade decorre, ainda, das próprias disposições da Lei nº 8.492, de 1992, em que previstos uma série de atos de improbidade administrativa que atentam apenas contra princípios da Administração Pública, prescindindo-se de danos ao erário ou de enriquecimento ilícito por parte do agente faltoso.

Outrossim, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou, no ano de 2015, no sentido de a propositura de ação popular independe de comprovação de prejuízo aos cofres públicos. *In casu*, o autor, assistido pela Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso, objetivava a declaração de nulidade de ato do Município de Cuiabá/MT que havia determinado o reajuste da tarifa de transporte coletivo na cidade⁹.

4 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A cidadania é um conceito originado das cidades-estados da Grécia antiga, as quais, por possuírem autonomia para gerir a sua política, estabeleciam diferentes requisitos para se atribuir a um certo alguém a faculdade de participar da vida pública. Entretanto, ao se analisar os primórdios da democracia grega, costuma-se repousar os olhos especialmente na *polis* de Atenas, que se destacou frente as demais por um desenvolvimento maior de espaços públicos de prática política. Na democracia ateniense, contudo, consideravam-se cidadãos apenas os homens livres, maiores de idade e filhos de pai ou mãe também ateniense.

Na Roma antiga, também eram os homens livres que podiam adquirir a condição de cidadãos – fosse em razão do nascimento, fosse por causas posteriores, como a transferência do domicílio para Roma ou a prestação de serviço militar. Durante muito tempo, a cidadania permaneceu, no entanto, um atributo dos patrícios, descendentes dos povos fundadores e proprietários de terras romanas, que usufruíam dos direitos religiosos, civis e políticos. Plebeus, clientes e escravos permaneciam à margem de tais acessos, assim como as mulheres, cujo reconhecimento social ainda tardaria, infelizmente, a se fortalecer.

8 ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009. Pg. 212

9 BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 824.781. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307896774&ext=.pdf>> Acesso em 26 out. 2020

Com a queda do Império Romano, a consolidação de uma sociedade hierárquica acabou por preterir as discussões acerca da cidadania, restando centralizado o poder na figura do rei e, em relação a cada um dos feudos, na pessoa dos senhores feudais. Assim, permaneciam os direitos e as obrigações bastante demarcados – e estanques – entre o rei, a nobreza, o clero e os servos. Os três séculos que se seguiram ao findar da Idade Média, que os historiadores alcunharam de Idade Moderna, foram marcados pelo desenvolvimento de uma sociedade majoritariamente absolutista, permanecendo o poder nas mãos dos monarcas.

Os ideais iluministas desenvolvidos no período, principalmente por parte dos filósofos John Locke e Jean-Jacques Rousseau, impulsionaram, no entanto, diversas transformações econômicas e políticas dos séculos XVIII e XIX, em especial no que respeita às insurreições liberais ocorridas na França e nos Estados Unidos. Em relação à Revolução Francesa, Denis Rosenfield, fazendo alusão ao pensamento do filósofo alemão Georg Hegel, discorre que se buscou “determinar o direito à propriedade, à eticidade e às formas de existência política em geral a partir do conceito de vontade enquanto querer em e para si a liberdade”¹⁰.

Como resultado de tais movimentos, surgiram o que o filósofo político italiano Norberto Bobbio classificou como direitos fundamentais de primeira geração¹¹, que possuíam, em seu âmago, um caráter negativo e de abstenção estatal. Buscavam estabelecer, pode-se dizer, limitações à atuação política dos governantes, em favor da consecução dos direitos à vida, à liberdade e à propriedade, dentre outros. Formava-se, então, a base de uma cidadania liberal, que, no entanto, tinha um *status* primordialmente econômico, privando-se das decisões políticas e da participação na vida pública aqueles que não possuíam um mínimo de renda¹².

Ainda, as conquistas libertárias da classe burguesa não representavam melhorias para as classes menos favorecidas, repletas que estavam de problemas sociais e econômicos advindos, por exemplo, das condições precárias das indústrias da época. Foi justamente a Revolução Industrial, despertada na Inglaterra do século XIX, o grande marco para a expansão de clamores sociais que levaram ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social e dos ditos direitos fundamentais de

10 ROSENFELD, Denis. **Filosofia Política e Natureza Humana**. Porto Alegre: L&PM, 1990. Pg. 96

11 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

12 BARRETO, Vicente. **O conceito moderno de cidadania**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 1993. Pg. 32. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45733/47285>> Acesso em 15 out. 2020

segunda dimensão. Traçando um paralelo entre as duas gerações de direitos, doutrina Norberto Bobbio:

Numa sociedade em que só os proprietários tinham cidadania ativa, era óbvio que o direito de propriedade fosse levado a direito fundamental; do mesmo modo, também foi algo óbvio que, na sociedade dos países da primeira revolução industrial, quando entraram em cena os movimentos operários, o direito ao trabalho tivesse sido elevado a direito fundamental. A reivindicação do direito ao trabalho como direito fundamental – tão fundamental que passou a fazer parte de todas as Declarações de Direitos contemporâneos – teve as mesmas boas razões da anterior reivindicação do direito de propriedade como direito natural. Eram boas as razões que tinham suas raízes na natureza das relações de poder características das sociedades que haviam gerado tais reivindicações e, por conseguinte, na natureza específica – historicamente determinada – daquelas sociedades.¹³

Em decorrência de tais transformações sociopolíticas, passou a se observar, no entendimento de Vicente Barreto¹⁴, um processo de democratização do estado liberal, que culminou em uma crescente constitucionalização de direitos e na consequente formação de um núcleo de cidadania, base do regime democrático de Direito. Considerando-se o que hodiernamente se entende por cidadania, o referido núcleo é abrangente e compreende três gamas de direitos, quais sejam os civis, os políticos e os sociais.

Quanto aos primeiros, a sua conquista decorreu de um longo processo histórico de reivindicações de liberdade frente, principalmente, ao absolutismo monárquico, tendo apresentado enorme importância para o surgimento de uma noção de igualdade formal, perante a lei. Os direitos políticos, por sua vez, representados precipuamente pelo sufrágio e pela elegibilidade, marcaram o advento de um Estado de Direito, incorporando-se, aos poucos, algumas parcelas da sociedade à participação nas decisões públicas. E, por fim, os direitos sociais nasceram de anseios da população pelo desenvolvimento de uma igualdade não apenas formal, mas material, consolidando-se na necessidade de as organizações públicas concederem melhores condições de vida a seus administrados.

Com vistas a se estabelecer um conceito moderno de cidadania, Vicente Barreto assinala que os três feixes de direito devem ser considerados de maneira una e indissociada:

13 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Pg. 71

14 BARRETO, Vicente. **O conceito moderno de cidadania**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, abril, maio e junho (1993). Pg. 34. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45733/47285>> Acesso em 16 out. 2020

A marca diferenciadora do conceito moderno de cidadania encontra-se patente nos três momentos de afirmação dos conjuntos de direitos. Todos esses direitos foram reconhecidos em função da participação de diferentes grupos sociais face ao *status quo*. Afirmaram-se quando os componentes de segmentos sociais uniram forças políticas, sociais e econômicas diante do poder. Nasceram, esses direitos, não por benesses de elites dirigentes, mas em virtude de reivindicações claramente definidas e duramente conquistadas.¹⁵

A importância da participação popular na máquina pública ainda se viu potencializada na primeira metade do séc. XX, com a sucessão das duas Grandes Guerras Mundiais. A barbárie por que atravessaram as principais potências mundiais fez com que a cidadania passasse a ser compreendida, aos poucos, como algo indissociável aos direitos humanos¹⁶.

5 A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADÃO COMO LEGITIMADO ATIVO PARA A AÇÃO POPULAR

A Constituição Federal vigente, ao prever a possibilidade de manejo da ação popular, manteve uma grafia similar à presente nos diplomas constitucionais que a antecederam, no sentido de atribuir a sua legitimidade aos ditos cidadãos.

Resta inegável, dessarte, que o manejo da ação popular compreende um evidente exercício de cidadania, na medida em que se revela “um instrumento de participação direta do cidadão nos negócios públicos”¹⁷. A cidadania se faz presente, no instrumento, de maneira límpida e cristalina justamente por isto: o particular que faz uso de uma ação popular não busca, por meio dela, uma indenização pessoal ou algum tipo de obrigação estatal apenas a ele dirigida, mas age, sim, com vistas a acautelar ou a amparar interesses públicos, de todos os seus iguais. Consiste, como bem refere o administrativista Marçal Justen Filho, em instrumento político de proteção de direitos difusos:

15 BARRETO, Vicente. **O conceito moderno de cidadania**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, abril, maio e junho (1993). Pg. 35. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45733/47285>> Acesso em 16 out. 2020

16 MELO, Getúlio Costa. **Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Âmbito Jurídico, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/evolucao-historica-do-conceito-de-cidadania-e-a-declaracao-universal-dos-direitos-do-homem/>> Acesso em 12 out. 2020

17 ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009. Pg. 212

A ação popular se orienta à proteção de interesses objetivos, de cunho difuso. Há interesse difuso quando não é possível a qualquer membro da comunidade apropriar-se individual e privativamente dos benefícios derivados de certa conduta ou de um determinado bem. Todos os membros da coletividade se encontram em situação de fruição equivalente de vantagens em vista do bem ou direito, vedando-se sua apropriação individual privativa. Bem por isso, os interesses difusos envolvem, em grande parte dos casos, o destino dos bens de uso comum do povo – cuja titularidade é do Estado, mas que apresentam um regime de uso e fruição peculiar.¹⁸

Entretanto, no plano infraconstitucional, a regulamentação de tal conceito já havia sido estabelecida pela Lei nº 4.717/65, a qual, já no §3º do seu art. 1º, estabelece que “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”¹⁹.

Nas palavras de José Jairo Gomes, “em sentido amplo, a cidadania enfeixa os direitos civis, políticos, sociais e econômicos, sendo certo que sua aquisição se dá antes mesmo do nascimento do indivíduo”²⁰. Entretanto, o próprio autor salienta, a seguir, que “tecnicamente, o indivíduo pode ser brasileiro (nacionalidade) e nem por isso ser cidadão (cidadania), haja vista não poder votar nem ser votado (ex.: criança, pessoa absolutamente incapaz)”²¹.

Na mesma linha segue, majoritariamente, a doutrina e a jurisprudência pátrias, no sentido de restringir o manejo da ação popular às pessoas físicas possuidoras de um título eleitoral ou documento equivalente, conforme previsão legal. Atribui-se, pois, a condição de cidadão àquele que, registrado perante a Justiça Eleitoral, se encontra no pleno gozo dos seus direitos políticos, sendo que a própria Constituição Federal define, em seu art. 15, quais são as hipóteses taxativas de perda ou de suspensão de tais direitos. Estipulam-se, dessarte, as circunstâncias de “cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado” (inc. I) “incapacidade civil absoluta” (inc. II), “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (inc. III), “recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa” (inc. IV) e “improbidade administrativa” (inc. V).

Resta indúbita, pois, a limitação hoje conferida à capacidade para se fazer uso de um tão importante remédio constitucional, apto a controlar a retidão do uso da

18 FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pg.1179

19 BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. **Planalto**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm> Acesso em 17 out. 2020

20 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2017. Pg. 7

21 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2017. Pg. 7

máquina pública e o respeito a verdadeiros dogmas políticos e sociais. Exemplificando tal restrição, é de se dizer que a população estimada para o Brasil para este ano, considerando-se a data de referência de 1º de julho de 2020, é de 211,8 milhões de habitantes²², estando aptos a exercer a capacidade eleitoral ativa cerca de 147,9 milhões de eleitores²³. A qualidade de cidadão se faria presente, assim, em menos de 70% de nossos habitantes. Em levantamento recente, o Tribunal Superior Eleitoral divulgou, ainda, que mais de 880.000 brasileiros se encontram com os direitos políticos suspensos²⁴, sendo a causa principal de tal privação a condenação criminal transitada em julgado.

É de se questionar, dessarte, se o intuito do constituinte, ao empregar o vocábulo “cidadão” para a legitimação da ação popular, foi, realmente, o de restringir o manejo da ação para aqueles que se encontram em situação de gozo dos direitos políticos, consoante as diretrizes estabelecidas, principalmente, pelo Direito Eleitoral. Isso porque os direitos políticos abrangem, primordialmente, as manifestações de soberania popular, sendo que as tutelas do patrimônio público, histórico e cultural, da moralidade administrativa e do meio ambiente vão muito além, por óbvio, da noção restritiva daqueles direitos.

Seguindo-se a linha de raciocínio apresentada por Gustavo de Medeiros Melo²⁵, são três os principais fundamentos que embasam a necessária ampliação da exegese que, hoje, se faz do conceito de cidadania: o gramatical, o sistemático e o histórico.

Do ponto de vista gramatical, é inegável que a literalidade da redação constitucional, ao prever a possibilidade de “qualquer cidadão” ser parte legítima a propor uma ação popular, não condicionou, em nenhum momento, o seu exercício à apresentação de qualquer documento eleitoral que o seja. Ademais, a previsão de

22 Estimativa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>> Acesso em 27 out. 2020

23 Dados publicados na página do TSE: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/brasil-tem-147-9-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2020>> Acesso em 27 out. 2020

24 Levantamento obtido junto ao site do TSE: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>> Acesso em 27 out. 2020

25 MELO, Gustavo de Medeiros. **A legitimidade ativa na ação popular – Relendo o conceito de cidadania quarenta anos depois**. Instituto Brasileiro de Direito do Seguro. Pgs. 19-29. Disponível em: <<http://www.ibds.com.br/artigos/alegitimidadeativanaacaopopular.pdf>> Acesso em 17 out. 2020

tal instituto restou disposta, imagina-se que não por acaso, dentre o rol exemplificativo dos direitos e deveres individuais e coletivos, que já se inicia com a estipulação de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*, CF).

Por outro lado, os direitos políticos restaram previstos em capítulo à parte dos direitos e garantias fundamentais, nele constando as regras atinentes às capacidades eleitorais ativa, de votar, e passiva, de ser votado, para além dos meios de realização da soberania popular, especificamente quanto ao voto, ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular. Não se vislumbra razão de o constituinte, se houvesse enxergado a ação popular como mero direito político, não ter inserido tal instituto no referido capítulo.

Em segundo lugar, quanto ao aspecto da sistemática, deve-se analisar o texto constitucional como um só corpo, harmônico e congruente. E, nesse aspecto, há de se citar, primeiramente, a previsão constitucional de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo” (art. 225, CF). A restrição do conceito de cidadania acabaria por formar uma verdadeira dicotomia constitucional, visto que a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que imporia a toda a coletividade o dever de defender o meio ambiente, restringiria a faculdade de fazer uso da ação popular em matéria ambiental, um dos principais meios de exercício da referida defesa, a apenas parcela da coletividade.

Desconsiderando-se o ato das disposições transitórias, os vocábulos “cidadania”, “cidadão” e “cidadãos” contabilizam dezoito aparições no texto constitucional. Destaque há de ser feito ao alçar da cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, CF), o que indubitavelmente abarca muito mais do que o mero gozo de direitos políticos e das capacidades de votar e de ser votado. Ainda, estabelece-se, em seção específica, que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205, CF), constituindo-se um direito de todos e um dever da família e do Estado. Mais uma vez, não se pode inferir de tal contexto uma restrição conceitual.

Outros exemplos são a competência das comissões parlamentares de inquérito para solicitar o depoimento de cidadãos (art. 58, §2º, V, CF), a possibilidade de

qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades para os Tribunais de Contas (art. 74, §2º, CF) e, dentro do contexto da segurança viária, a previsão de que a educação, engenharia e fiscalização de trânsito devem assegurar a todo cidadão o direito à mobilidade urbana (art. 144, §10, I, CF). Em todas as referidas previsões, é patente que se busca ampliar a figura do sujeito-alvo.

Ao se analisar a sistemática constitucional, alcança-se uma conclusão diversa quando analisamos, especificamente, o direito à iniciativa legislativa (art. 61, CF), assegurado constitucionalmente aos cidadãos. Isso porque, nesse caso, a mesma previsão consta do art. 14 da Lei Maior, em que a iniciativa popular é referida como direito político e como exercício da soberania popular.

Por fim, no que tange a um aspecto histórico, conforme já fora discutido no item anterior do presente artigo, descabe considerarmos, hoje, a cidadania apenas como um exercício de direitos políticos. A conceituação moderna do que consiste um cidadão abrange, sim, direitos políticos, mas também os civis e os sociais, indissociáveis daquele.

Para além disso, a restrição conceitual exercida pela Lei n. 4.717/65, ao prever que a prova da cidadania há de ser feita com a apresentação de título eleitoral ou documento equivalente, deve ser analisada sob o enfoque de que o ato normativo em questão já conta com mais de cinquenta e cinco anos. Além disso, a regulamentação entrou em vigor no ano de 1965, no início de longos vinte e um anos em que instalou a ditadura militar no nosso país. Incomparáveis, pois, os períodos históricos de publicação da regulamentação legal e do texto constitucional.

Resta fundamental, assim, o reconhecimento jurisprudencial da não receptividade do §3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, em decorrência de sua incompatibilidade material com a nova ordem constitucional²⁶. Para tanto, vê-se necessário uma conjugação de esforços, principalmente por parte dos tribunais e dos legisladores pátrios, a fim de se reconhecer que a restrição do conceito de cidadania, operada pela norma infraconstitucional, vai de encontro com o que representa a cidadania moderna e, principalmente, com o que estabelece o próprio texto constitucional vigente, sistematicamente analisado.

²⁶ O entendimento majoritário da jurisprudência pátria se dá no sentido de que os atos normativos pré-constitucionais não se sujeitam a um controle de constitucionalidade propriamente dito. Realiza-se, na verdade, um juízo de recepção da norma pré-constitucional, em razão de a norma analisada ser anterior ao texto constitucional vigente. Decorre de tal juízo duas possibilidades: a recepção da norma, se compatível com a Constituição, ou a sua não recepção, do que sucede a própria revogação do ato infraconstitucional.

6 O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DISSEMINAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO

Conforme previsão constitucional, o cidadão que faz uso da ação popular fica, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e dos ônus de sucumbência. A ressalva constitucional busca, de certo modo, coibir que o manejo de tal instrumento se destine não a interesses públicos, mas a fins particulares e, sobretudo, eleitoreiros. O abuso do direito de ação se materializa, por exemplo, no lançar mão do instituto para uma simples promoção pessoal ou, ainda, para se tentar macular a imagem de um certo governante, paralisando e inviabilizando a execução de obras e serviços regulares²⁷. Indiscutivelmente, a ação popular não se destina a tais fins.

Entretanto, ao contrário do que ocorre, por exemplo, em relação ao *habeas corpus* (art. 654, Código de Processo Penal) e às causas de valor de até vinte salários mínimos que correm nos Juizados Especiais Cíveis (art. 9º, Lei nº 9.099/1995), o ajuizamento da ação popular impescinde do acompanhamento de advogado ou de defensor público.

Reside, nesse ponto, um dos fundamentos a acentuar, ainda mais, a importância da Defensoria Pública como órgão apto a promover o exercício da cidadania. Conforme a última Pesquisa de Orçamentos Familiares produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁸, cujos dados foram levantados nos anos de 2017 e 2018, cerca de 42,5% dos núcleos familiares possuem renda familiar mensal de até três salários mínimos, do que decorre que os indivíduos que as compõem estariam incluídos, *a priori*, nas condições econômico-financeiras a justificar o seu atendimento pela Defensoria Pública²⁹. A população potencialmente assistida da instituição é, na verdade, ainda maior, visto que outros critérios podem ser considerados quando da realização da análise individual a ensejar a possibilidade de uma pessoa ser atendida, como a dedução de alguns gastos e a existência de outros tipos de vulnerabilidade, para além da econômica.

27 NETO, Joaquim José de Paula Neto. **A ação popular como instrumento de controle da Administração Pública e o denunciamento irresponsável**. Revista de direito constitucional e internacional: RDCI, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/issue/view/1203>> Acesso em 19 out. 2020

28 IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Pg. 59. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>> Acesso em 23 out. 2020.

29 Ressalta-se, no ponto, que os critérios de atendimento podem variar entre as Defensorias Públicas estaduais, em razão de sua autonomia administrativa, assegurada constitucionalmente (art. 134, §2º, CF).

Resta inegável que a instituição, para além de diversas outras competências – judiciais e extrajudiciais – que possui, traduz-se, também quanto ao remédio constitucional em comento, em um verdadeiro elo entre o cidadão e o Judiciário. É inquestionável que a ausência de um órgão a possibilitar o atendimento qualificado e gratuito aos cidadãos reduziria – e muito – o interesse no peticionamento de ações populares, dado que, para além dos gastos com o advogado que haveria de ser contratado, há de se lembrar de que estamos diante de uma medida judicial na qual os proveitos obtidos não consistem em prestações patrimoniais destinadas ao sujeito inconformado. Inexiste, no caso, um direito a uma indenização pessoal, a ser tutelado.

Outrossim, para além dos atendimentos individuais prestados àqueles que procuram a Defensoria Pública, a instituição promove a chamada educação em direitos, no âmbito de sua missão de “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” (art. 4º, III, Lei Complementar nº 80/1994)³⁰. A partir de campanhas, palestras e mutirões, os seus agentes levam ao conhecimento do seu público-alvo quais são os seus direitos e quais os meios de serem defendidos, “*para que o acesso à Justiça tenha a ver com a dignidade de todo cidadão ser informado sobre as regras básicas da convivência em sociedade*”³¹. Decorre, pois, de uma dupla função da Defensoria Pública, que não apenas serve para defender os direitos das pessoas, mas também para informá-las dos próprios direitos de que são titulares, condição para a existência do que Denis Rosenfield chama de liberdade política:

Não se trata, tampouco, de tomá-la pelo lado farsante dos que a encenam ocultando-a quando, por exemplo, instituições reificadas em perda de representatividade se aferram aos privilégios de uns poucos. A liberdade só alcança a sua plena significação política no momento em que os cidadãos tornam-se capazes de julgar a farsa e de desvendar os comportamentos que, pretensamente adequando-se a determinar formas de bem público, subvertem, na verdade, a própria noção de espaço público e de produção de regras políticas suscetíveis de adquirirem uma dimensão efetivamente universal. Em caso contrário, a liberdade torna-se um mero instrumento daqueles que a restringem a um só dos seus usos.³²

30 BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. **Planalto**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm> Acesso em 24 out. 2020

31 ÁVILA, Evenin Eustáqui de. SAMPAIO, Vitor Souza. **A educação em Direitos como significado de acesso à Justiça**. Espaço Anadep, 2019. Pg. 56. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/wp-content/uploads/2019/01/RJC_221.pdf> Acesso em 22 out. 2010.

32 ROSENFELD, Denis. **Filosofia Política e Natureza Humana**. Porto Alegre: L&PM, 1990. Pg. 64

Com a realização de tal múnus, a instituição avulta o seu papel de transformação social, inserindo os destinatários de tais práticas, pessoas vulneráveis que são, nos sistemas jurídico e político de poder. Contribui, assim, para o desenvolvimento de cidadãos, aptos a abandonarem uma posição passiva de simples objetos de políticas públicas para se converterem em sujeitos que traçam o próprio rumo de tais políticas. Concretiza-se, assim, a própria consagração constitucional de que todo o poder emana do povo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante dados obtidos do sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça³³, observa-se um aumento no ajuizamento de ações populares, no Brasil, nos últimos anos. Em 2015, por exemplo, totalizaram-se 1.364 ações, aumentando-se para 2.194 ações no ano de 2017. Em 2019, no último levantamento realizado pelo órgão, somaram-se 3.412 ações.

Entretanto, ao se comparar os números da ação popular com os de outras de natureza similar, constata-se que, ainda hoje, o seu manejo é numericamente modesto. No ano passado, por exemplo, foram ajuizadas 15.994 ações de improbidade administrativa e 78.089 ações civis públicas nos diferentes órgãos jurisdicionais do nosso país.

A reversão de tal quadro depende, como visto, da revisão do que, ainda hoje, se considera cidadania para fins da legitimidade ativa do instrumento. A defasagem conceitual, analisada principalmente sob os pontos de vista histórico e da sistemática constitucional, entrava o crescimento de um tão importante meio para o exercício de uma real cidadania.

Ademais, o instituto pode ganhar uma robustez ainda maior na figura da própria Defensoria Pública, enquanto instituição que, para além dos atendimentos individuais fornecidos àqueles que a procuram, promove a chamada “educação em direitos”, por meio da qual leva ao conhecimento do seu público-alvo os direitos de que são titulares e os meios de exercê-los. Propicia, assim, o desenvolvimento da

³³ O Conselho Nacional de Justiça apresenta uma série de dados em seu sítio eletrônico, sob as formas de painéis. No painel “Justiça em Números”, é possível, por exemplo, filtrar as demandas judiciais de nosso país por tribunal, matéria ou classe. Disponível em: <https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT%20Acesso%20em%2025%20de%20outubro%20de%202020> Acesso em 27 out. 2020

própria cidadania, às vezes adormecida no interior de cada um de nós.

A ação popular possui, pois, alicerces históricos e procedimentais que tornam o seu manejo bastante peculiar e distinto. Não se trata, apenas, de um simples acesso de um particular inconformado à possibilidade de, judicialmente, anular um certo ato administrativo, eivado de lesividade. Representa, sim, o próprio exercício da cidadania, consequência da aproximação entre as decisões políticas dos governantes e a sociedade, razão da existência do próprio Estado.

8 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017

ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009

ÁVILA, Evenin Eustáqui de. SAMPAIO, Vitor Souza. **A educação em Direitos como significado de acesso à Justiça**. Espaço Anadep, 2019. Pg. 56. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/wp-content/uploads/2019/01/RJC_221.pdf>

BARRETO, Vicente. **O conceito moderno de cidadania**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 1993. Pg. 32. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45733/47285>>

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

_____. Constituição Política do Império de 1824. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. **Planalto**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>

_____. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. **Planalto**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 824.781. Brasília, 2015. Disponível em:
<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307896774&ext=.pdf>>

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2017

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Pg. 59. Disponível em:
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>>

MELO, Getúlio Costa. **Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Âmbito Jurídico, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/evolucao-historica-do-conceito-de-cidadania-e-a-declaracao-universal-dos-direitos-do-homem/>>

MELO, Gustavo de Medeiros. **A legitimidade ativa na ação popular – Relendo o conceito de cidadania quarente anos depois**. Instituto Brasileiro de Direito do Seguro. Pgs. 19-29. Disponível em:
<<http://www.ibds.com.br/artigos/alegitimidadeativanaacaoopopular.pdf>>

NETO, Joaquim José de Paula Neto. **A ação popular como instrumento de controle da Administração Pública e o denunciamento irresponsável**. Revista de direito constitucional e internacional: RDCI, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/issue/view/1203>>

ROSENFELD, Denis. **Filosofia Política e Natureza Humana**. Porto Alegre: L&PM, 1990