

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I**

**FAUSTO SANTOS DE MORAIS**

**LITON LANES PILAU SOBRINHO**

**MAMEDE SAID MAIA FILHO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Mamede Said Maia Filho - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-400-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

Refletindo sobre o eixo dos trabalhos que compõem o presente grupo é possível apontar os questionamentos sobre a participação popular na Democracia e a atuação do Poder Judiciário na realização dos ditames constitucionais. Essas duas questões aparecem interseccionadas nos diversos objetivos de investigação dos trabalhos.

Quanto à participação popular, têm-se questionamentos que se iniciam na condição autônoma da pessoa e de sua educação para a Democracia, e vão até à efetividade dos mecanismos jurídicos para tanto, como o referendo e o plebiscito. Nesse caminho, apontou-se, inclusive, ensaio sobre o dever fundamental de participação que cada cidadão possui no jogo democrático.

Sobre a atuação do Judiciário, boa parte das investigações focou na forma de resolução das mais diversas questões pelos tribunais superiores, especialmente tendo o STF como seu objeto de pesquisa. Assim, discutiu-se o posicionamento do tribunal em direitos individuais, políticos e sociais, como também foram ensaiadas críticas às decisões das Cortes.

Diante das discussões colocadas, reforça-se a ideia de que a realização da Democracia transita entre a participação popular, da forma mais esclarecida possível, e a atuação do Poder Judiciário na salvaguarda dos direitos fundamentais como pressuposto à almejada qualidade de exercício da cidadania.

Como diagnóstico, todavia, os trabalhos procuraram mostrar uma série de deficiências existentes na participação democrática brasileira e na atuação legítima do Judiciário. Há problemas dos mais diversos. Viu-se o problema de inserção política das minorias, para não dizer, a incapacidade de uma efetiva democracia deliberativa em que todos tenham voz. Por outro lado, notou-se o ativismo judicial como um problema de interferência indevida do Judiciário nos assuntos dos outros Poderes, o que demonstra, por exemplo, a incapacidade real de solução do problema trazido ao STF pela ADPF 347.

Fazer Ciência na área jurídica não é algo fácil. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, dois problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, a falta de consenso teórico. Exemplos são as dúvidas quanto à capacidade e à legitimidade de atuação do Judiciário na efetivação da Constituição e dos direitos fundamentais. O segundo

para sobre a dificuldade de se fazer Ciência Jurídica, integrando a teoria à prática. Isso fica exemplificado pelo pensamento científico abstrato, distante, por vezes, da realidade dos problemas brasileiros.

Em vista de todo o exposto, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo Constituição e Democracia I têm o mérito de contribuir para a superação dos problemas apontados, procurando caminhos para a consolidação de teorias, de modo a que estas sirvam para iluminar outras possibilidades jurídicas na realidade brasileira dos nossos dias.

Brasília/DF, 20 de julho de 2017.

Coordenadores do GT:

Prof. Dr. Fausto Santos de Moraes (Imed)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali)

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (UnB)

## LEGITIMIDADE ATIVA NAS AÇÕES COLETIVAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA PROCESSUALIDADE DEMOCRÁTICA.

### ACTIVE LEGITIMACY IN COLLECTIVE ACTIONS: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF DEMOCRATIC PROCESSUALITY.

Júlia Alves Almeida Machado <sup>1</sup>

#### Resumo

O presente artigo tem por objetivo o estudo do modelo de processo coletivo no Estado Democrático de Direito. Especificamente analisou-se comparativamente a legitimidade processual ativa na ação popular e ação civil pública, de modo a compreender porque o cidadão tem legitimidade para propor a ação popular e foi excluído do rol dos legitimados da ação civil pública. Após esta análise, objetivou-se esclarecer as peculiaridades existentes entre a ação civil pública e ação popular, apresentando suas características definidoras, e qual a legitimidade ativa processual em cada uma delas sob a ótica do direito fundamental à cidadania.

**Palavras-chave:** Ação civil pública, Ação popular, Sistema participativo, Sistema representativo, Modelo constitucional de processo

#### Abstract/Resumen/Résumé

This article has the objective to study the collective process model in the Democratic State of Law. It was specifically analyzed and compared the active legal standing in the popular action and in the public civil action in order to understand why the citizen is entitled to propose the popular action and was excluded from the list of legitimate public civil action. After this analysis aimed to clarify the existing peculiarities of the public civil action and popular action, with its defining characteristics, and which procedural active legitimacy in each one from the perspective of the fundamental right to citizenship.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public civil action, Popular action, Participative system, Representative system, Constitutional process model

---

<sup>1</sup> Mestranda em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Graduada em Direito pela Faculdade de Pará de Minas. Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui a finalidade de revisitar o processo coletivo no Brasil, que ainda é visto através do sistema representativo, onde apenas o legitimado extraordinário, que é o Ministério Público, pode ir a juízo para defender interesses coletivos, por meio da Ação Civil Pública.

O que se busca é trabalhar o processo coletivo sob a ótica do sistema participativo, oportunizando os verdadeiramente interessados, que é a coletividade, de construir, de forma participada, o provimento final.

Para isso, *a priori*, será apresentado o contexto histórico em que se inseriu a preocupação com a proteção de interesses de que extrapolam a esfera individualista e chega à esfera coletiva, partindo do marco histórico adotado, qual seja, a Ação Popular Romana, até a atualidade Brasileira, que traz como principal instrumento de tutela de direitos coletivos, a Ação Civil Pública.

Posteriormente, será apresentado o estudo relativo à Ação Popular Brasileira, como instrumento processual de tutela de direitos metaindividuais, seguido do estudo da Ação Civil Pública na perspectiva crítica da processualidade democrática, trazendo como problemática a razão pela qual o cidadão é legitimado para propor Ação Popular, mas foi excluído do rol taxativo de legitimados ativos para a propositura de Ação Civil Pública.

Quanto à metodologia, adotou-se a pesquisa teórico-bibliográfica, para a análise crítica do tema-problema ora proposto. Desenvolveu-se, ainda, a pesquisa documental considerada referencial lógico-científico para a construção de análises teóricas e interpretativas.

Destarte, foram lançados apontamentos pertinentes acerca do tema-problema tratado nesta pesquisa, com o objetivo de esclarecer os pontos controversos sobre a legitimidade ativa para defender interesses coletivos.

## 2 A PROTEÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS EM JUÍZO E A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO ATIVA

A Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 1º, a soberania popular. Partindo desse fundamento, o processo coletivo deve ser pensado, no paradigma democrático do nosso Estado, a partir do seu objeto, e não mais a partir de seus sujeitos legitimados, pois, pensando dessa forma, excluiria do rol de legitimados ativos, principalmente, inúmeros interessados

difusos e coletivos da pretensão. O que se defende é a possibilidade de qualquer desses interessados terem legitimidade ativa processual para figurar como parte no processo coletivo democrático, desde que demonstre seu interesse na pretensão. Se o pensamento do processo coletivo for voltado para a vertente e para o modelo assistencialista, seria o mesmo que aceitar a restrição do acesso ao Poder Judiciário, o que é incompatível com a Constituição Federal, que expressamente garante que a lei não afastará da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Em relação ao processo Coletivo, o antecedente histórico mais remoto que podemos citar é a ação popular Romana, onde todos os cidadãos podiam pleitear judicialmente e participar efetivamente das decisões referentes ao interesse público. O interesse à época era mais voltado para um caráter predominantemente penal e visava, acima de tudo, a defesa de coisas públicas e de caráter sacro. Desta forma, o cidadão tinha legitimidade para controlar a atividade Estatal, controlando sua atuação e impedindo abusividades, e ainda, averiguar se os interesses daquela coletividade estavam sendo atendidos e protegidos.

Conforme menciona Teori Zavascki (2014, p.23-24), a experiência inglesa, que adota o sistema *common law*, previa a existência de instrumentos do processo coletivo e, mais especificamente, a tutela coletiva de direitos. Contudo, existiam os Tribunais de Equidade que admitiam o *Bil Of Peace*, que foi um modelo que rompeu com a premissa de que todos os cidadãos interessados devem participar do processo, instituindo assim, o sistema representativo no processo coletivo inglês, que restringiu o rol de legitimados ativos para defenderem, em nome próprio, os interesses de seus representados. Tratava-se, portanto, da legitimidade extraordinária, que, no Brasil, cabe somente ao Ministério Público.

Nos países da *civil law*, que é o caso do Brasil, houve uma preocupação em “aperfeiçoar os sistemas processuais tradicionais, no intuito de dotá-los de mecanismos adequados a promover a tutela de direitos coletivos, bem como a tutela de direitos individuais atingidos ou ameaçados por atos lesivos de grande escala” (ZAVASCKI, 2014, p.27). Isto porque tomou-se uma consciência da inaptidão dos métodos processuais tradicionais para tutelar conflitos, tendo em vista que “os interesses atingidos ou ameaçados extrapolavam, em muitos casos, a esfera meramente individual, para atingir uma dimensão maior, de transindividualidade” (ZAVASCKI, 2014, p.28).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth observam que o processo civil vem transformando e sendo revolucionado, tendo como foco a preocupação centrada “especificamente nos interesses difusos. [...] A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção” objetivada nesses interesses e muitas vezes era visto como um assunto a ser

resolvido exclusivamente entre as partes interessadas, e diziam respeito apenas nos seus próprios interesses individuais. Os direitos que interessavam à um grupo, ao público em geral ou à um segmento do público, não se enquadravam nesse esquema processual, assim, as regras determinantes da legitimidade eram destinadas tão somente a demandas que, por mais que tivessem o caráter de interesse difuso, eram intentadas por particulares (ZAVASCKI, 2014, p.28).

Todavia, há que ser ressaltado que um dos pontos mais sensíveis para a estruturação de um processo capaz de dar resposta às exigências de uma coletividade, é a legitimidade ativa, que, segundo observa Teori Zavascki (2014, p.28), deveria desfazer de seu vínculo estritamente individualista, ou seja, saindo da esfera estritamente individual para permitir a atuação de indivíduos ou grupos em representação e defesa dos interesses difusos. Outro ponto destacado pelo autor é em relação à coisa julgada, que deveria atingir contornos mais objetivos, com o objetivo de vincular “a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenha sido dada a oportunidade de serem ouvidos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.50).

O Brasil foi o protagonista dessa revolução, quando criou instrumentos de tutela coletiva, podendo, desde já, citar a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7347/85) e a Lei de Ação Popular (Lei nº 4717/65), que a seguir serão estudadas.

### **3 AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS METAINDIVIDUAIS**

Regulamentada pela Lei nº 4.717 de 1965, a Ação Popular foi a primeira lei a ser criada com a finalidade de tutelar direitos coletivos e metaindividuais ou transindividuais, uma vez que concede ao cidadão o direito de pleitear em juízo a invalidação de atos administrativos praticados por pessoas jurídicas de Direito Público enquanto Administração Direta e também pessoas jurídicas da Administração Indireta.

A referida ação constitucional é posta à disposição de qualquer cidadão também para a tutela do patrimônio público, se enquadrando todos os bens e direitos de valor econômico, artístico e estético, bem como busca a defesa da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural, mediante a anulação do ato lesivo, sendo, portanto, um meio que possibilita ao cidadão brasileiro que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos, tutele em nome próprio interesse da coletividade.

Em relação à sua natureza transindividual, José Afonso da Silva (1968, p.2) afirma que a Ação Popular tem por característica, desde suas origens romanas, “o exercício da ação



por qualquer membro da coletividade, com maior ou menor amplitude, para a defesa de interesses coletivos”. Assim, desde os primórdios, a Ação Popular sempre foi instrumento processual de proteção de direitos metaindividuais ou transindividuais, ou seja, legitima o cidadão a pleitear em juízo um direito que tem toda uma coletividade.

A transindividualidade/metaindividualidade dos interesses tutelados pela Ação Popular, conforme ensina Teori Zavascki,

[...] fica evidenciada não apenas quando seu objeto é a proteção do meio ambiente ou do patrimônio histórico e cultural (direito tipicamente difusos, sem titular determinado), mas também quando busca anular atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou de entidades de que o Estado tenha participação. Neste caso, embora o patrimônio tutelado esteja sob o domínio jurídico-formal (= sob a propriedade) de uma pessoa jurídica identificada, ele, real e substancialmente, pertence à coletividade como um todo. (ZAVASCKI, 2014, p.79).

Percebe-se, portanto, que a Ação Popular, apesar de possuir um objetivo muito específico, não deixa de ter um caráter transindividual, uma vez que os direitos ali tutelados pertencem à coletividade.

### 3.1 Gênese da Ação Popular

Conforme já mencionado, a ação popular tem como antecedente mais remoto e, conseqüentemente como origem, a Ação Popular Romana, onde os cidadãos eram legitimados para pleitearem em juízo acerca dos interesses da coletividade, como forma de fiscalizar e controlar as atividades do Estado.

O Brasil trouxe como primeiro mecanismo de tutela de direitos transindividuais, a Ação Popular, regulamentada pela Lei nº 4.717, de 1965, que, permitindo que qualquer cidadão fiscalize a administração pública no exercício da prática de seus atos, se mostrou como um mecanismo específico e direto de alcance em relação à uma proteção satisfatória de bens jurídicos de titulares indeterminados, possibilitando mais uma forma de exercício da cidadania.

Assim, a legitimação do cidadão para a propositura da Ação Popular, bem como o direito de sufrágio, plebiscitos, referendos, iniciativa popular, dentre outros direitos conferidos aos cidadãos, consubstanciam em formas de exercício da soberania popular, prevista nos artigos 1º e 14 da Constituição Federal, uma vez que confere a qualquer cidadão o exercício de sua função fiscalizadora do Poder Público, fundamentada no princípio da

legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, bem como na premissa de que a *res publica* é patrimônio do povo.

De acordo com ZAVASCKI,

[...] a faculdade de promover a ação popular, com o poder que dela decorre no controle dos atos da Administração Pública, conferiu aos membros da comunidade um meio de participação na vida política, um significativo marco de afirmação dos direitos da cidadania. É o cidadão tutelando em juízo o direito que tem a coletividade a um governo probo e a uma administração honesta. (ZAVASCKI, 2014, p.76).

Assim, percebe-se que desde a criação da Ação Popular, nos primórdios da Roma Antiga, a preocupação foi a efetiva participação do cidadão na vida política, de modo a fiscalizar a atuação da Administração Pública no exercício de suas funções, “defendendo não apenas interesses particulares dessas pessoas, mas sobretudo os interesses superiores da própria coletividade a que servem” (ZAVASCKI, 2014, p.78), de modo a garantir uma administração proba, sob pena de responsabilizar-se por atos de má administração.

Conclui-se, portanto, que a Ação Popular, desde a Roma Antiga e, também, de forma extemporânea, representa uma quebra de paradigmas, sendo instrumento apto, precursor e pioneiro de defesa jurisdicional de interesses difusos da sociedade, mediante a participação efetiva dos cidadãos por meio de sua legitimidade ativa.

### 3.2 Contexto histórico e exposição de motivos da Lei 4717/65

A Ação Popular foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição do Império de 1824 que, em seu artigo 157 previa que “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo [...]”. Este dispositivo foi o único que tratou da Ação Popular antes da promulgação da Lei nº 4.717/65, e era dirigido contra a prevaricação de juízes, podendo ser proposta por qualquer pessoa do povo.

Contudo, esta disposição não foi recepcionada pela primeira Constituição Republicana e, conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva,

[...] A primeira Constituição republicana não acolheu a ação popular – nem mesmo aquela de caráter penal, prevista na Constituição do Império. Ficou ela, por conseguinte, reduzida à defesa de logradouros e baldios públicos (conforme admitia a doutrina das ações dos velhos praxistas) e àquela fraca incidência em leis especiais, até que foi promulgado o Código Civil. (SILVA, 2007, p. 33/34).

A Ação Popular só voltou para o ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1934 quando, em seu artigo 113, inciso XXXVIII, disciplinou 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”, sendo este direito tratado como garantia individual dos cidadãos.

Novamente suprimida do texto constitucional em 1937, em virtude do regime militar e do regime totalitário, a Ação Popular voltou a aparecer na primeira constituição pós-período ditatorial, na carta de 1946, sendo trazida no artigo 141, §38, o qual ampliou o objeto da referida ação, abrangendo o controle da ação popular também dos atos lesivos ao patrimônio das autarquias e sociedades de economia mista.

Contudo, a Constituição de 1967 manteve a previsão da Ação Popular no seu artigo 153, §31, mas reduziu novamente o seu objeto no que tange aos atos lesivos ao patrimônio das autarquias e sociedades de economia mista, mantendo somente a previsão de proteção ao patrimônio das entidades públicas, de forma genérica.

Finalmente, a Constituição de 1988 manteve a previsão da Ação Popular em seu artigo 5º, inciso LXXIII, prestigiando a democracia e prevendo que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que tenha por objetivo a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Em que pese a Lei de Ação Popular ter sido sancionada antes mesmo da Constituição Federal de 1988, uma vez que datada de 29 de junho de 1965, percebe-se a intenção do legislador em manter a proteção dos direitos coletivos previstos naquela lei, ratificando, pois, a sua eficácia na Constituição de 1988.

### *3.2.1 Análise jurídico-constitucional da Legitimidade Processual Ativa na Ação Popular*

A própria Constituição prevê ser qualquer cidadão o legitimado ativo para a propositura da Ação Popular, podendo o Ministério Público atuar em sede de Ação Popular como “*custus legis*”, de modo a preservar a devida instrução probatória, a legalidade dos atos processuais e o respeito ao procedimento, e também como substituto processual, em caso de abandono da ação pelo autor, ou desistência deste, conforme dita o artigo 9º da Lei de Ação Popular.

Contudo, a Lei de Ação Popular prevê em seu artigo 1º que, embora seja qualquer cidadão a parte legítima para tutelar os direitos previstos naquela lei, existem requisitos para a

efetiva legitimação do cidadão, quais sejam: que o autor seja cidadão brasileiro, que esteja devidamente inscrito perante a Justiça Eleitoral e que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos.

A prova do segundo requisito é a apresentação de título de eleitor e, na falta deste, de documento que o equivalha como, por exemplo, certidão emitida pela Justiça Eleitoral, conforme preleciona o artigo 3º da Lei, ficando claro, portanto, que a cidadania é caracterizada pelo binômio nacionalidade-direitos políticos, capazes de conferir o *status civitates* à pessoa, excluindo desta definição a pessoa jurídica, por inteligência da Súmula 365 do STF — “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor Ação Popular”.

Todavia, uma das fragilidades enfrentadas pela Lei de Ação Popular se encontra exatamente na exigência da prova da cidadania e do gozo dos direitos políticos do autor, por meio da apresentação do título de eleitor ou documento que a ele corresponda, uma vez que afasta do polo ativo aquele que eventualmente esteja com seus direitos políticos suspensos. Esta situação poderia ensejar uma arguição de cerceamento do direito de ação, o que, por si só, afronta a Constituição Federal, pois esta prevê que a lei não afastará da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, trabalhando-se, assim, com uma hipótese de não recepção desta regra legal.

Isso porque o próprio texto constitucional não prevê a exigência da apresentação do título de eleitor nem tampouco a comprovação do efetivo gozo dos direitos políticos. A Constituição menciona tão somente que qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular, não sendo correto, portanto, que um direito constitucional seja mitigado por lei ordinária, uma vez que este direito se trata de garantia constitucional, não podendo os cidadãos ser impedidos de recorrer ao Judiciário para proteger os valores mais caros eleitos na carta constitucional, tidos como direitos fundamentais.

Por outro lado, a Constituição Federal trata da cidadania logo em seu artigo 1º, que traz os princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito. A sua interpretação deve ser realizada sempre no intuito de universalizar o alcance dos direitos fundamentais ao primeiro titular do poder soberano, que é o povo.

### 3.2.2 Pretensão inicialmente deduzida em juízo

O artigo 1º da Lei de Ação Popular prevê que

Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (BRASIL).

### José Afonso da Silva ensina que

[...] o objetivo basilar da ação popular é a manutenção do princípio da moralidade na conduta dos poderes públicos ou das entidades privadas, relativamente à gestão do patrimônio público. Logo, seu objeto imediato é a obtenção de sentença que desfaça o ato lesivo ao patrimônio público por meio da anulação de ato lesivo ao patrimônio público das entidades de que o Estado participe, ou da moralidade administrativa, do meio ambiente, ou do patrimônio histórico e cultural; e a condenação dos responsáveis e beneficiários do ato lesivo, ao ressarcimento dos danos ao patrimônio público, enquanto que o seu objeto imediato é o restabelecimento do princípio da legalidade, e a observância rigorosa da probidade no exercício da coisa pública. (SILVA, 2007, p.100).

Portanto, observa-se que a pretensão deduzida em juízo possui natureza desconstitutiva e condenatória, onde, por meio de um processo cognitivo, pretende-se a anulação do ato impugnado, bem como a condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos.

### Já na visão de Hely Lopes Meireles,

[...] a ação popular é o instrumento constitucional disponível a qualquer cidadão para alcançar a invalidação de atos ou contratos administrativos — ou a estes equiparados — ilegais e lesivos do patrimônio público da administração direta e indireta, estas últimas subvencionadas com dinheiros públicos. (MEIRELES, 2003, p. 121-122).

Charlei Gomes de Souza Miranda (2011) faz apontamentos pertinentes quando trata da Ação Popular como instrumento de controle externo, ponderando que

[...] a ação popular, juntamente com o direito de sufrágio, direito de voto em eleições, plebiscitos e referendos, e ainda a iniciativa popular de lei e o direito de organização e participação de partidos políticos, constituem formas de exercício da soberania popular (CF, arts. 1º e 14), pela qual, na presente hipótese, permite-se ao povo, diretamente, exercer a função fiscalizadora do Poder Público, com base no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a res pública é patrimônio do povo.

Cabe ressaltar que a Ação Popular se trata de uma garantia constitucional coletiva, e não de garantia política, e ainda, que o rol de atos lesivos ao patrimônio público passíveis de anulação, previstos nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei de Ação Popular, se trata de um rol meramente exemplificativo.

#### **4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA PERSPECTIVA CRÍTICA DA PROCESSUALIDADE DEMOCRÁTICA**

A Ação Civil Pública é um instrumento apto à tutela de danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e a moralidade administrativa, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A Lei de Ação Civil Pública deixa claro quem são os legitimados para tutelar tais interesses, todavia, fazendo-se uma análise comparativa com a legitimidade ativa para propor a Ação Popular, percebe-se que o cidadão foi excluído do rol de legitimados ativos, mesmo sendo ele, juntamente com a coletividade, o principal atingido por meio da decisão final.

De modo a entender essa exclusão, é que se faz a revisitação deste instrumento processual, que tem objeto muito mais abrangente do que aquele tutelado por meio da Ação Popular, conforme se observará.

Destarte, a crítica que se instala nesta exclusão do cidadão, sob a perspectiva da processualidade democrática, é a adoção do sistema representativo, que permite a legitimação extraordinária na Ação Civil Pública, em detrimento de uma construção participada do provimento final, por todos aqueles interessados efetivamente no resultado da demanda coletiva. Seria, portanto, o sistema participativo o adequado, sob a perspectiva do modelo constitucional de processo democrático.

É nesta perspectiva que se faz a revisitação da Ação Civil Pública, com os apontamentos pertinentes e análises comparativas, que permitem a visão crítica da forma que este instrumento tão importante de tutela de direitos coletivos é utilizada.

##### **4.1 Lei 7347-85: contexto histórico e finalidade da legislação em tela**

Com um contexto histórico bem recente, citada pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico na Lei Complementar Federal de nº 40 de 1981 (Lei Orgânica do Ministério Público), em seu artigo 3º, inciso III, até a sua edição, aos 24 de julho de 1985, a

Lei de Ação Civil Pública, de número 7.347 preocupou-se com a tutela de danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e a moralidade administrativa, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme se extrai do artigo 1º da referida lei, sendo a ação constitucional apta a reprimir ou impedir danos a direitos coletivos, protegendo, assim, interesses transindividuais da sociedade.

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o alcance dos institutos objetos de proteção da Lei de Ação Civil Pública fora ampliado, quando acrescentou em seu texto a proteção do patrimônio público geral e a proteção de outros interesses difusos e coletivos, deixando o rol de proteção aberto, trazendo previsões meramente exemplificativas.

Kalleo Cartilho Costa ensina que

Entende-se por interesses difusos a espécie do gênero interesses metaindividuais – interesses coletivos lato sensu – e ocupam o topo da escala da indivisibilidade e falta de atributividade a um determinado indivíduo ou grupo determinado, sendo a mais ampla síntese dos interesses de uma coletividade, verdadeiro amálgama de interesses em torno de um bem da vida.

[...] Entende melhor por interesses coletivos, àqueles que são comuns à coletividade, desde que presente o vínculo jurídico entre os interessados, como o condomínio, a família, o sindicato entre outros. Por outro lado, os interesses são chamados de difusos quando, muito embora se refiram à coletividade, não obrigam juridicamente as partes envolvidas, por exemplo, a habitação, o consumo, entre outros. (COSTA, 2011).

As definições de direito coletivo, direito difuso e direito individual homogêneo, trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor, são no sentido de que: considera-se direito coletivo aquele que une interessados determináveis os quais compartilham a mesma relação jurídica. Por outro lado, considera-se direito difuso aquele interesse indivisível que une interessados indetermináveis à mesma circunstância de fato. Por fim, considera-se direito individual homogêneo aquele que une interessados determináveis em relação à uma mesma situação de fato que levam a compartilhar prejuízos divisíveis, de origem comum.

Percebe-se, portanto, que a maior finalidade da Ação Civil Pública é a defesa dos direitos coletivos e difusos, não sendo de seu interesse a tutela de direito individual homogêneo, salvo se tratar de interesse de idoso ou incapaz, uma vez que sua tutela pode ser promovida por meio de ação autônoma pelo próprio jurisdicionado interessado.

#### 4.2 Análise jurídico-constitucional da Legitimidade processual ativa e a exclusão do cidadão

De acordo com o artigo 5º da Lei 7.347/85, são legitimados para propor a Ação Civil Pública o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Percebe-se do texto legal que o cidadão não está figurado como legitimado ativo para propor a Ação Civil Pública, e que o rol de legitimados ativos se trata de um rol taxativo, ou seja, é impossível que qualquer cidadão vá a juízo para defender os direitos coletivos previstos na Ação Civil Pública.

Essa exclusão do cidadão no rol de legitimados ativos da Ação Civil Pública se dá pelo fato de que no Brasil ainda persiste a ideia de modelo representativo na legitimidade processual ativa nas ações coletivas. Nos ensinamentos de Fabrício Veiga Costa,

[...] as proposições teóricas que fundamentam o processo coletivo vigente no Brasil são de natureza dogmática e construídas a partir da herança individualista e autoritária do processo civil, cujo entendimento e compreensão advêm do exercício da autoridade e do poder jurisdicional pelo julgador. Essa acepção autocrática utilizada como ideologia regente no estudo do processo coletivo lhe retira qualquer possibilidade de discussão e análise no plano da constitucionalidade democrática. (COSTA, 2012, p.128).

É devido à essa estrutura de sistema representativo que muitos interessados difusos são excluídos da formação do provimento final, em virtude da ausência de autorização legislativa. Para efetivar um Estado Democrático de Direito, com a efetiva participação dos interessados difusos na formação das decisões, é necessária uma reconstrução dos fundamentos teóricos do processo coletivo, viabilizando-se a revisitação e a superação da visão privatística do processo coletivo vigente no Brasil. (COSTA, 2012, p.128).

Fabrício Veiga Costa ainda observa que

[...] O estabelecimento do rol de legitimados, ou seja, a definição pelo legislador, de algumas instituições legitimadas à propositura das ações coletivas (ex. Ministério Público), é considerado uma das demonstrações mais claras de que temos uma vertente essencialmente autoritária para o entendimento do processo coletivo. Tal afirmação se justifica inicialmente pelo fato de o atual modelo de processo coletivo



adotado no Brasil ser distinto teoricamente daquele modelo de processo preconizado a trazido pela Constituição Brasileira de 1988. A base de todo o processo coletivo brasileiro vigente encontra-se no Sistema Representativo. [...] O cidadão, além de não participar das discussões legislativas acerca da elaboração da legislação que implementará sistematicamente o processo coletivo no Brasil, é absolutamente excluído do rol de legitimados a propositura da ação coletiva (ação civil pública). [...] A escolha de instituições ou de determinadas pessoas e a sua legitimação para atuarem em nome de todos os interessados difusos e coletivos demonstra claramente a inadequação e a incompatibilidade com o modelo de processo coletivo adotado no Estado Democrático de Direito. (COSTA, 2012, p. 128-129).

Analisando, pois, o texto legal, verifica-se que o cidadão não é considerado parte legítima para figurar como autor da Ação Civil Pública, em virtude da adoção expressa pelo legislador do Sistema Representativo quando se trata da tutela de direitos coletivos no Brasil, por meio do processo coletivo, em latente contrariedade ao texto constitucional que, em seu artigo 1º, prevê a soberania popular e a cidadania como um fundamento do Estado Democrático de Direito.

Desta forma, somente com a revisitação e a superação teórica do Sistema Representativo, e com a democratização da ideia de processo coletivo no Brasil, seria possível que todos os interessados difusos e coletivos (cidadãos) tenham legitimidade para intervir juridicamente no debate e na construção participada do mérito processual nas ações coletivas, abrindo espaço, pois, ao Sistema Participativo como paradigma do processo coletivo.

#### 4.3 Cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil

A Constituição Federal trouxe de forma exemplificativa, em seu Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, alguns direitos e deveres que devem ser gozados e respeitados por todos os cidadãos, e o exercício da cidadania está diretamente ligado ao exercício de direitos e deveres dos cidadãos.

A construção do conceito de cidadania gera uma importante discussão, no momento em que eleger quais são os elementos necessários para a compreensão dos direitos inerentes aos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988, em seu Preâmbulo, institui um Estado Democrático de Direito, o qual está destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade, a qual é caracterizada como fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional,

com a solução pacífica das controvérsias. Nota-se que a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais norteiam o exercício da cidadania, uma vez que, por meio de uma simples análise do preâmbulo, que possui função dogmática de localizar os princípios norteadores e definir a autoridade constituinte, já traz um leque de valores que demonstram a preocupação do Estado em promover o exercício da cidadania.

De acordo com o professor Tercio Sampaio Ferraz Júnior,

[...] Por meio dos valores enumerados no preâmbulo, deve-se entender, em suma, que a Constituição de 1988 tem uma exponencial preocupação em traçar o espaço da cidadania em termos de supremacia do valor síntese da dignidade humana. A forte insistência, não só na fraternidade, mas na proibição de discriminações de qualquer natureza, mostra que a dignidade humana é conjugação de liberdade como um princípio de sociabilidade. Afirma-se a capacidade humana de reger o próprio destino, expressando sua singularidade individual. Ao mesmo tempo nega-se o isolamento, pois afirma-se também o enraizamento social do homem, posto que sua dignidade repousa na pluralidade e no seu agir conjunto (Arendt, 1981:191): o homem como um ser distinto e singular entre iguais, base de cidadania. O sentido da dignidade humana alcança, assim, a própria distinção entre Estado e Sociedade Civil, ao configurar o espaço de cidadania, que não se vê absorvida nem por um nem por outro, mas deve ser reconhecida como um pressuposto de ambos. Em verdade, portanto, deve-se dizer que, embora no Direito Público, assim como no Direito Privado, disponha-se sobre a cidadania, sua configuração decorre da legitimidade de valores, que antecede esta tradicional distinção técnica da Dogmática Jurídica. Não é uma criação do Estado nem um conceito que dele decorre. Significa que, constitucionalmente, está reconhecido que o homem tem um lugar no mundo político em que age. (FERRAZ JÚNIOR).

Assim, verifica-se que a República traz ao conceito de cidadania um sentido amplo, uma vez que, em linhas gerais, corresponde aos aspectos da vida em sociedade como um todo, mas também é demonstrada em sentido estrito, como sendo o exercício da atividade política (representado pelo direito ao sufrágio do voto e ser votado) e à participação no governo, de modo a colaborar, direta ou indiretamente, nos destinos da sociedade, reivindicando direitos sociais e defendendo os interesses difusos da população. Assim sendo, equivale a todos os direitos e obrigações decorrentes da nacionalidade.

Conclui-se, portanto, que o exercício da cidadania corresponde à efetiva participação de todos os cidadãos junto aos negócios públicos, seja por meio dos direitos políticos, seja pela fiscalização e reivindicação de direitos sociais, tendo a democracia como fundamento para a defesa dos interesses difusos de todos os cidadãos, a fim de atingir a eficácia das garantias legais e dos direitos sociais.

#### 4.4 A construção participada do provimento final como pressuposto da legitimidade democrática

É notório que a Ação Popular e a Ação Civil Pública se tratam de procedimentos que visa a tutelar de direitos coletivos e, nesta perspectiva, seria natural que “o processo coletivo viabilize meios legítimos para garantir a oportunidade de ingresso e de participação dos interessados difusos no locus processual”. (COSTA, 2012, p. 230).

Fabrício Veiga Costa ainda coloca que

É de grande importância para a técnica processual a sistematização do procedimento a ser adotado no processo coletivo voltado para a formação participada do mérito. A codificação do processo coletivo é a oportunidade de criar um procedimento próprio e específico, que venha contemplar a ampla participação dos interessados e, ao mesmo tempo, permitir a superação ideológica daquele entendimento já solidificado no processo civil de que o mérito processual limita-se às matérias alegadas pelo autor na exordial e pelo demandado na sua defesa. (COSTA, 2012, p. 230).

Contudo é importante destacar que a participação dos interessados no provimento final deve ser livre de qualquer pretensão individualista, sendo esta a maior fragilidade da implementação de um processo condizente com o modelo democrático de processo coletivo. É necessária a revisitação da visão individualista dos cidadãos, de modo a retirar de sua ideologia o individualismo, passando a compreender a dimensão do processo coletivo como instrumento capaz de atender a proteção jurídica da coletividade.

A mera implementação de um processo coletivo democrático não seria suficiente à tutelar os direitos coletivos se as própria coletividade não mudar sua concepção no que tange ao exercício da cidadania, passando a pensar na proteção de um direito que ultrapassa a esfera do particular e chega à esfera metaindividual.

Fabrício Veiga Costa (2012, p. 234) lembra que a construção do mérito processual nas ações que tutelam direitos coletivos fica profundamente comprometida se não estiver afastada a ideologia individualista dos interessados que estejam dispostos a tutelar não só direitos seus, mas de toda a coletividade. Por esta razão se observa a incompatibilidade do processo civil, que possui raízes individualistas, com o processo coletivo, que necessita ser codificado de modo a seguir o modelo de processo proposto pelo nosso Estado Democrático de Direito.

Ao propor um modelo sistemático de procedimento compatível com as ações coletivas, possibilitando a participação dos interessados difusos na construção do mérito processual, sendo este o pressuposto da processualidade democrática, COSTA (2012, p. 235)

explica que a proposta é que todos os interessados possam participar do processo coletivo vinculando-se ao tema levantado e submetido ao debate, não deixando de observar, todavia, que as teses apresentadas com o objetivo de integrar o mérito devem ser fruto da efetiva dialeticidade instaurada entre todos os interessados.

#### 4.5 A legitimação ativa do cidadão para propor ação popular e sua exclusão do polo ativo da ação civil pública: uma análise sobre a processualidade democrática

Diante de toda a análise das ações constitucionais já expostas, e, realizando uma análise jurídico-constitucional comparativa da legitimidade ativa processual nas duas ações, cabe o seguinte questionamento: por que o cidadão é legitimado ativo da ação popular e não para a ação civil pública?

A Ação Civil Pública traz inovação intensa e significativa no momento em que apresenta instrumentos processuais capazes de tutelar interesses difusos e coletivos, superando o âmbito da Ação Popular, trazendo um modelo de processo que se compõe de um conjunto de mecanismos destinados a instrumentar demandas preventivas, reparatórias e cautelares de quaisquer interesses transindividuais.

Reitera-se que é o Ministério Público o legitimado ativo para propor Ação Civil Pública, que trata de lei posterior à Lei de Ação Popular, sendo uma de suas funções institucionais, prevista constitucionalmente, ou seja, a legitimidade do órgão ministerial para propor ação civil pública é ampla e irrestrita, desde que o bem tutelado tenha natureza de direito difuso ou coletivo.

Em relação aos demais legitimados previstos na Lei 7.347/85, verifica-se que, para aqueles, a tutela de direitos difusos e coletivos trata-se de atividade muitas vezes acessória ou eventual. Observa-se ainda um fator muito contundente em relação à legitimidade ativa na Ação Civil Pública, que é a exclusão do seu rol de legitimados ativos os cidadãos.

Em virtude da exclusão do cidadão do rol de legitimados ativos para a propositura da Ação Civil Pública, e, prestigiando-se o Sistema Participativo para a participação do interessado no provimento final, trabalha-se com a ideia de não recepção pela Constituição Federal do rol de legitimados da referida ação, uma vez que seu objeto engloba a tutela de direitos mais abrangentes, incluindo os direitos coletivos e difusos, bem como impede a defesa destes direitos pelos interessados difusos.

Isso porque a Lei de Ação Civil Pública é posterior e possui objeto mais amplo que o da Ação Popular, assim, não poderia, de forma alguma, excluir os cidadãos do seu rol de

legitimados ativos, uma vez que uma das características da Ação Popular é o exercício da ação por qualquer membro da coletividade para a defesa de direitos coletivos, a abrangência das hipóteses de direito coletivo prevista na Ação civil Pública, e não abarcadas na Ação Popular, deveria oportunizar os cidadãos ao efetivo exercício da defesa desses direitos.

Assim, temos que a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85), que é anterior à Constituição, não foi recepcionada pela Constituição brasileira de 1988 no momento em que excluiu o cidadão do rol dos legitimados ativos, configurando-se ofensa a um dos Fundamentos da República Federativa do Brasil, que é a soberania popular.

Relembra-se, por oportuno, que o Sistema Representativo não deve mais ser preponderante como modelo processual coletivo no nosso Estado Democrático de Direito, pois configuraria em retrocesso. O processo coletivo não pode ser reduzido à um mero instrumento para o exercício da jurisdição, cujo rol de legitimados ativos é aquele taxativo e estabelecido pelo legislador. Assim,

[...] a revisitação da legitimidade processual ativa da ação civil pública a partir do sistema participativo é uma forma de legitimar democraticamente o exercício da cidadania, superando a teoria do Sistema Representativo, dando lugar ao Sistema Participativo, para que todos os interessados difusos e coletivos tenham legitimidade para intervir juridicamente no debate e na construção participada do mérito processual nas ações coletivas. (COSTA, 2012, p. 128-129).

Por fim, conclui-se que o modelo ideal de processo coletivo deve deixar de ser visto sob o enfoque dos sujeitos processuais, não podendo abrir espaço para que o legislador defina quem pode e quem não pode propor ação coletiva, garantindo desta forma, o amplo exercício do direito de ação aos interessados, passando assim, o processo coletivo ser estudado e compreendido especificamente a partir de seu objeto.

## **5 CONCLUSÃO**

O presente trabalho findou-se em uma análise Jurídico-Constitucional comparativa da legitimidade ativa processual na ação civil pública e na ação popular dando enfoque no exercício do direito à cidadania.

Inseridas no ordenamento jurídico, sendo espécies de Ações Constitucionais, a Ação Civil Pública e a Ação Popular deixam dúvidas acerca de seu cabimento, sua finalidade, sua legitimidade, partes, competência, processamento, dentre outros. Assim, por meio de uma análise jurídico-constitucional comparativa complementada pelos ensinamentos doutrinários,

chegamos à real distinção entre as Ações Constitucionais em questão, de modo a tornar possível a compreensão e diferenciação das mesmas e também correlaciona-las à efetividade do exercício do direito à cidadania.

Somente após esta análise sistemática, chegamos às conclusões acerca da legitimidade processual ativa na ação civil pública e ação popular, como meios de participação ativa da população em defesa de seus direitos e interesses da coletividade.

A Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85) não foi recepcionada pela Constituição brasileira de 1988 no momento em que excluiu o cidadão do rol dos legitimados ativos, configurando-se ofensa a um dos Fundamentos da República Federativa do Brasil. A revisão da legitimidade processual ativa da ação civil pública a partir do sistema participativo é uma forma de legitimar democraticamente o exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985: Lei de Ação Civil Pública*. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de julho de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 12/05/2017.
- BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965: Lei de Ação Popular*. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de junho de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em 09/05/2017.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1824*. Disponível em: <<http://www.idcc.org.br/constituicoes/constituicao-brasil>>. Acesso em 09/05/2017.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1934*. Disponível em: <<http://www.idcc.org.br/constituicoes/constituicao-brasil>>. Acesso em 09/05/2016.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em <<http://www.idcc.org.br/constituicoes/constituicao-brasil>>. Acesso em 09/05/2016.
- CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- COSTA, Kalleo Cartilho. *Ação Popular e Ação Civil Pública*. Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9888&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9888&revista_caderno=9)>. Acesso em 09/08/2016.
- COSTA, Fabrício Veiga. *Mérito Processual: a formação participada nas ações coletivas*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Direito e Cidadania na Constituição Federal*. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev1.htm>>. Acesso em 09/08/2016.
- MIRANDA, Charlei Gomes de Souza. *Ação popular: Legitimidade ativa do cidadão como instrumento de controle externo sobre o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público*. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9143&revista\\_caderno=4#\\_ftn31](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9143&revista_caderno=4#_ftn31)>. Acesso em 09/08/2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Afonso José da. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

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

Súmula 365 do STF, disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2667>>.

Acesso em 08/08/2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2014.