

# A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão

*The Popular Action as an instrument of political participation:  
the necessary revision of the concept of citizen*

**Roberta Laena Costa Jucá**

*Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza.  
Bolsista CAPES/PROSUP. Professora da Universidade de Fortaleza.  
Advogada. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/CE.  
E-mail: robertalaena@hotmail.com.*

“Ao invés da cidadania moldar-se às exigências das instituições, estas é que devem moldar-se às exigências da cidadania”.

Vera de Andrade

## Resumo

*Considerando a Ação Popular como mecanismo realizador do direito fundamental à participação política, o presente trabalho tenciona suscitar reflexão acerca da legitimidade ativa para a propositura desse remédio constitucional. Assim, conflita-se o atual conceito de cidadão, que considera apenas o eleitor brasileiro, no exercício dos direitos políticos, com as noções de direito e garantia fundamentais e de povo.*

**Palavras-chave:** *Direito Fundamental. Participação Política. Democracia Participativa. Ação Popular. Cidadão.*

## Abstract

*Considering the Popular Action as a mechanism to realize the constitutional right of policy participation, this study intends to propose a reflexion about the standing to sue this constitutional right. Therefore, conflicts the up to date concept of citizen, that considers just the brazilian elector, in performance of his politics rights, with notions about fundamental rights and garanties and notions about the concept of people.*

**Keywords:** *Constitutional rights. Policy participation. participative democracy. Popular action. Citizen.*

## Introdução

Entende-se atualmente que apenas o brasileiro eleitor, no exercício dos direitos políticos, pode se utilizar da ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988. Para tanto, deve o cidadão comprovar essa condição mediante apresentação do título de eleitor e de certidão negativa emitida pela Justiça Eleitoral.

Todavia, esse posicionamento e o dispositivo legal que o embasa afrontam a Constituição de 1988. Isto porque ambos restringem o conceito de cidadão, inviabilizando a utilização de instrumentos como a ação popular e, em conseqüência, a participação

política direta do povo no governo, princípio constitucional previsto no parágrafo único do art. 1º e em outros dispositivos da Constituição Federal de 1988.

A partir dessas premissas, será explanado o conceito de direitos fundamentais, com destaque para o direito fundamental à participação política. Em seguida, será feita uma análise detalhada das peculiaridades da ação popular, notadamente quanto à sua natureza de garantia fundamental e quanto à legitimidade ativa para sua propositura, o que possibilitará reflexão acerca do atual conceito de cidadão e de uma possível ampliação do rol de seus legitimados ativos.

## 1 Direitos Fundamentais

### 1.1 Conceito

Pode-se afirmar que direitos fundamentais são os direitos do homem essenciais à garantia de sua dignidade e previstos na carta política de um Estado, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à educação, à saúde, dentre outros. São, portanto, direitos imprescindíveis à vida de qualquer pessoa garantidos constitucionalmente.

Dessa forma, inobstante a variedade de definições de direitos fundamentais, o conceito mais atual é aquele que os considera como princípios constitucionais que refletem o conceito de dignidade humana de uma dada sociedade, em uma época determinada.

Nas palavras de Ana Maria D'Ávila Lopes (2001, p. 39):

Os direitos fundamentais, como normas principiológicas legitimadoras do Estado – que traduzem a concepção da dignidade humana de uma sociedade - devem refletir o sistema de valores ou necessidades humanas que o homem precisa satisfazer para ter uma vida condizente com o que ele é. Com efeito, os direitos fundamentais devem exaurir a idéia de dignidade humana, porém não mais uma idéia de dignidade associada a uma natureza ou essência humana entendida como um conceito unitário e abstrato, mas como um conjunto de necessidades decorrentes da experiência histórica concreta da vida prática e real.

Assim, os direitos fundamentais são princípios previstos na Lei Maior de um Estado que preconizam valores de uma sociedade específica, em um dado período de tempo. São, ainda, direitos essenciais à garantia de uma vida digna e justa.

Para Ingo Sarlet (1998, p. 89):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera da disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material...

Complementando a definição supra, J. J. Gomes Canotilho (1999, p. 383/385) estabelece quatro funções dos direitos fundamentais: a) defesa dos cidadãos (normas que ora proíbem a ingerência do Estado na vida dos particulares, ora possibilitam o exercício de direitos subjetivos); b) prestação social (normas que obrigam o Estado à prestação de serviços essenciais ao homem, como saúde, educação, moradia, etc.); c) proteção perante terceiros (normas

que protegem os cidadãos perante outros cidadãos, que também devem respeito aos direitos fundamentais); d) Não discriminação (normas que asseguram o tratamento isonômico entre os cidadãos).

Como se percebe, direitos fundamentais são os direitos mais básicos do homem, sem os quais não se vive dignamente e com os quais o cidadão se protege das possíveis arbitrariedades do Estado. Em outras palavras, direito fundamental é essencialmente uma segurança à dignidade do ser humano, seja porque assegura direitos essenciais a uma vida digna, seja porque se constitui um meio de defesa do homem perante o Estado.

## 2 Direito Fundamental à Participação Política

Participação política consiste na interferência do cidadão no planejamento e na gestão do governo. Essencial à democracia, a participação política é, antes de tudo, concretização da própria democracia. Ou seja, se democracia significa governo do povo, pelo povo e para o povo, na clássica definição de A. Lincoln, nada mais coerente que o povo tenha o direito de participar do governo. Participar é, pois, condição lógica de um governo democrático.

Mas não só: o direito à participação traduz também a noção de dignidade humana que se tem hoje na ordem jurídica brasileira. Primeiro porque não se pode imaginar um ser humano vivendo dignamente sem que o direito de influenciar nos atos de seu interesse tenha sido resguardado; segundo, porque a Constituição de 1988 prevê, em vários dispositivos, o direito à participação política direta, a exemplo do art. 5º, XVIII (liberdade de associação e de auto-organização), XXXIV, alínea "a" (direito de petição), LXXIII (ação popular) e do art. 14 (plebiscito, referendo e iniciativa popular).

Dessa forma, a participação cidadã deve ser entendida como um direito fundamental de todo ser humano garantido pela Constituição Federal, necessário ao aperfeiçoamento do regime democrático e apontado como prioridade das políticas públicas do País.

Por isso, afirma Humberto Cunha (1997, p. 91/92):

Participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição...

...antes de ser um direito fundamental, é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos.

Ingo Sarlet (1998, p. 70/71) afirma que os direitos fundamentais são pressupostos da democracia na

medida em que se tem na Constituição direitos como a igualdade e a participação política. Segundo ele,

a liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório, e, em decorrência, do exercício de efetivas atribuições inerentes à soberania (direito ao voto, igual acesso aos cargos públicos, etc), constitui, a toda evidência, complemento indispensável às demais liberdades. (SARLET, ano, p. 71).

Ademais, é mister destacar que algumas formas de participação política estão previstas no Título II da Constituição, denominado “Dos direitos e garantias fundamentais”.

Exemplificando, tem-se a previsão do exercício da soberania popular por meio do plebiscito, da iniciativa popular e do referendo, no art. 14, constante do capítulo IV do mencionado Título. Da mesma forma, há a previsão da ação popular no art. 5º, LXXIII, constante do capítulo I, do Título II. Ora, se a previsão desses mecanismos de participação popular se dá no Título II da Constituição Federal, concernente aos direitos e garantias fundamentais, pode-se concluir que tais mecanismos são direitos ou garantias fundamentais.

Diante disso, pode-se afirmar que a participação do povo nas decisões políticas do Estado é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 e, por isso, deve ser garantido a todo o povo brasileiro, indistintamente.

## 3 Ação Popular

### 3.1 Conceito e natureza jurídica

Prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988, a ação popular consiste em garantia constitucional destinada 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.

Sua finalidade é, nas palavras de José Afonso da Silva (1968, p. 78) “remédio processual, mediante o qual o cidadão participa da alta missão política de fiscalizar a gestão dos negócios públicos”.

Para Cristina de Almeida (1997, p. 261), “a ação popular é um remédio constitucional nascido da necessidade de se melhorar a defesa do interesse público e da moral administrativa, cujo objetivo é fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum”.

Por permitir a fiscalização dos atos públicos por parte dos cidadãos, a ação popular é um instrumento de exercício da cidadania. É uma ação que permite a participação política direta do particular no governo, estando em plena consonância com § único do art. 1º da Constituição, segundo o qual o povo exerce o poder também de forma direta.

José Afonso da Silva (1968, p. 86/87) caracteriza a ação popular como instituto de natureza política e essencialmente democrático. Para ele, é uma ação corretiva típica da democracia direta, razão pela qual Maria Cristina de Almeida (1997, p. 263) afirma que

...o exercício da cidadania em uma verdadeira democracia engloba a participação ativa do cidadão na administração daquilo que também lhe pertence. Essa participação se concretiza na medida em que há um instrumento jurídico para garanti-la: a ação popular.

Prevista no art. 5º da Constituição, a ação popular é ainda garantia fundamental. Não só por estar no título referente aos direitos e garantias fundamentais, mas também por assegurar indiretamente a dignidade da pessoa humana.

A ação popular tem, pois, natureza de direito político fundamental, viabilizador da participação política direta do cidadão no governo.

### 3.2 Legitimidade Ativa

A Lei nº 4717/65, regulamentadora do preceito constitucional concernente à ação popular, estabeleceu como requisito para a legitimidade ativa a condição de cidadão. Isso significa que, além de ser uma ação vedada ao estrangeiro, não basta ser brasileiro para se utilizar do remédio constitucional popular; ao revés, apenas os eleitores que comprovem regularidade das obrigações eleitorais são partes legítimas para ajuizarem ação popular.

Argumenta a doutrina majoritária que apenas quem possui direitos políticos pode fiscalizar os agentes públicos no exercício do seu múnus público. Ou como afirma Pinto Ferreira, citado em Mancuso (2001, p. 144), ao diferenciar o cidadão do nacional:

O conceito de cidadão é um conceito restrito, devendo, discriminar-se, assim, as duas condições, a condição de cidadão e a condição de nacional. São, destarte, duas coisas diferentes, a saber, a nacionalidade e a cidadania. A nacionalidade vincula a pessoa à nação, a cidadania é o vínculo que associa o indivíduo ao Estado, atribuindo-lhe o direito de sufrágio ou o gozo dos direitos políticos (...) O cidadão é o brasileiro que tem a fruição legal dos direitos políticos.

Como se vê, o conceito de cidadão na ordem jurídica brasileira é o mais restrito possível, inviabilizando o direito fundamental à participação política direta.

## 4 Conceito de Cidadão Compatível com a Democracia Participativa

Apesar de ser majoritário na doutrina e na jurisprudência brasileiras o conceito que restringe

cidadão ao eleitor em gozo dos direitos políticos, há autores que defendem a ampliação dessa definição<sup>2</sup>.

Antes, porém, impende que se faça uma análise do conceito de cidadania, ou melhor, da ampliação da concepção de cidadania, defendida nos últimos tempos. De fato, os conceitos devem estar sempre se adequando à evolução da sociedade, não sendo diferente com a cidadania. Assim, não se pode mais pensar em cidadania como o mero exercício dos direitos políticos, até porque outros importantes direitos foram sendo assegurados aos cidadãos, como os direitos de terceira (ex: direitos difusos e coletivos) e quarta geração (ex: direito à democracia).

É preciso que a noção de cidadania seja ampliada. Não se pode admitir mais que apenas o exercício de direitos políticos seja considerado exercício da cidadania. Hoje, exercer qualquer direito é exercer a cidadania, porque esta tem como requisito a efetivação dos direitos do homem. Por isso, ensinamos Milena Melo (1998, p. 78) que “a cidadania não se resume na pertinência a uma comunidade estatal ou à possibilidade de manifestar-se periodicamente por meio de eleições...”.

Para essa autora, a evolução dos direitos humanos foi fundamental para o surgimento dessa nova perspectiva da cidadania porque “constatou-se a ampliação evolutiva do conceito de cidadania, que passou a compreender os direitos civis, políticos e sociais, e mais recentemente os direitos referentes a interesses coletivos e difusos...” (MELO, 1998, p. 78).

Por isso, a clássica idéia de cidadania não se coaduna com os princípios democráticos e garantidores dos direitos humanos. Do mesmo modo, a definição restrita de cidadania não se adequa ao espírito da Constituição de 1988, que assegura ao povo uma ordem democrática, assim como direitos humanos e fundamentais.

Essa mesma tentativa de ampliação da noção de cidadania é feita por Vera de Andrade. Referida autora, analisando o conceito clássico de cidadão, constata a redução da política ao momento eleitoral e do poder ao poder estatal, o que se justifica, segundo Vera (1998, p. 127),

porque o conceito liberal de cidadania circunscreve-se ao âmbito da representação em detrimento da participação.

... o que estamos a sustentar é que o Estado de Direito sedimentou um conceito restrito de cidadania porque traz em seu bojo um conceito também restrito do poder, da política e da democracia. Identificando o

poder com o poder político estatal, a política é vista como uma prática específica, cujo lugar de manifestação só pode ser o Estado e as instituições estatais e cujo objetivo só pode ser a ocupação do poder estatal...

Por essas razões, Vera de Andrade (1998, p. 132) propõe a construção de um novo horizonte para a cidadania contemporânea, o que significa, dentre outras coisas,

o deslocamento da cidadania como dimensão que engloba unicamente os direitos políticos para uma dimensão que engloba o conjunto de direitos humanos, instituídos e instituintes; da cidadania reduzida à representação ou nela esgotada, à cidadania centrada na participação como sua alavanca mobilizadora, o que envolve uma conscientização popular a respeito de sua importância ou, em outras palavras, uma pedagogia da cidadania.

Enfim, cidadania não existe sem realização da democracia e dos direitos humanos – e não apenas dos direitos políticos. Como ensina Milena Melo (1998, p. 81),

falar, portanto, em cidadania é reafirmar o direito pela realização do indivíduo, do cidadão, dos entes coletivos e de sua emancipação nos espaços definidos no interior da sociedade. Os conceitos de cidadania, democracia e direitos humanos estão intimamente ligados: a cidadania não é constatável sem a realização dos Direitos Humanos, da mesma forma que os Direitos Humanos não se concretizam sem o exercício da democracia.

Como se pode perceber, pois, imperiosa se faz a ampliação da definição de cidadania. Mais do que representar o exercício dos direitos políticos, a cidadania, hoje, deve traduzir a concretização dos direitos humanos e fundamentais e a observância dos princípios democráticos.

Especificamente em relação à ação popular, alguns doutrinadores já ousam questionar o tradicional conceito de cidadão, defendendo uma revisão no sentido de aumentar a abrangência do termo. Assim, pronunciou-se Lúcia Valle Figueiredo, citada por Mancuso (2001, p. 145), ser um desvirtuamento a restrição da legitimidade ativa ao cidadão eleitor, posto acanhar o controle da legalidade e da moralidade dos atos públicos.

Na mesma linha de entendimento, Pierre Amorim (2001, on line) esclarece:

...a legitimidade para propor ação popular não deve ser restrita a quem vota ou é votado, pois não se trata de direito político, mas direito fundamental do cidadão que, mesmo condenado criminalmente ou

<sup>2</sup> Impende salientar que a ampliação aqui sugerida não desconsidera as leis civis, que estabelecem definições e critérios de capacidade para os atos da vida civil e para postular em juízo. Na verdade, refere-se essencialmente à inclusão de não-eleitores e estrangeiros no conceito de cidadão.



analfabeto, contribui para a formação da riqueza nacional. Repita-se que não se pode partir de uma lei ordinária, que há muito tempo necessita de reformulação, para contrariar a Constituição da República que, como já se disse, produziu um Estado comprometido, fundamentalmente, com o exercício da cidadania. O § 3º do artigo 1º da lei n.º 4.717/65 não foi recepcionado pela atual Constituição. Pensar de outra forma implica o não reconhecimento da condição de cidadão ao analfabeto que não fez o alistamento eleitoral ou ao condenado criminalmente. Dessa maneira, a legitimidade para ajuizar ação popular deve ser franqueada a todos os cidadãos, exigindo-se, apenas, os requisitos ordinários compatíveis com o ajuizamento de qualquer outra ação. Solução esta que se coaduna com a interpretação teleológica e sistemática da Constituição da República e afirma a condição de cidadão do analfabeto e do condenado criminalmente.

De fato, permitir que apenas os eleitores ajuízem ação popular é desconsiderar a importância da participação política dos não eleitores e dos estrangeiros. Ora, as normas jurídicas não se destinam apenas aos eleitores, da mesma forma que não apenas eles – os eleitores - têm deveres perante a sociedade e o Estado.

Então, se não-eleitores e estrangeiros são destinatários das normas jurídicas, pagam os tributos e cumprem outros deveres, como os nacionais eleitores, qual o motivo dessa limitação? Por que vedar essa forma de participação política a não eleitores e estrangeiros, se eles também vivem em território nacional como os demais e integram o conceito de povo?

Não se tem explicação plausível para a restrição em questão. Principalmente se for considerado que o povo, titular do poder constituinte, é o conjunto de todas as pessoas residentes em um Estado.

Com efeito, se o povo é o titular do poder e, portanto, elemento legitimador do Estado, não se pode admitir qualquer restrição ao direito de participação ativa desse povo. Ora, se o Estado existe enquanto representante do povo, e se a Constituição é feita em nome do povo, logicamente que o direito fundamental à participação política deve ser garantido a todo o povo, “a todo aquele que contribui de algum modo para ampliar o patrimônio público brasileiro, e engrandecendo o País, tem o direito de zelar por aquilo que, de certa forma, também lhe pertence” (ALMEIDA; ANTONIOLLI, 1997, p. 236).

José da Silva Pacheco (1998, p. 532), ao comentar a exigência da Lei nº 4717/65, demonstra ter o mesmo entendimento: “para exercer o direito de denunciar irregularidade da Administração ou pedir a anulação de seus atos prejudiciais ao patrimônio

público não haveria necessidade de comprovar ser eleitor”.

Ademais, não se pode esquecer da condição humana como critério de legitimação política. Na verdade, é a condição de ser humano o argumento mais sensato para que se amplie o rol dos legitimados da ação popular. Porque, antes de serem nacionais e eleitores, os cidadãos são seres humanos, titulares de direitos fundamentais<sup>3</sup>, como o direito à participação política, que refletem a dignidade humana. Ou seja, um estrangeiro e um não eleitor não são menos humanos que um eleitor, razão pela qual devem ter assegurado o direito de participação política da mesma forma que o eleitor o tem.

Na mesma linha de pensamento, F. Muller (2000, p. 76), ao elaborar um conceito ideal de povo, no sentido de mais democrático, por ele denominado “povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado”, afirma:

A função do “povo”, que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigente, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas (...) Não somente as liberdades civis, mas também os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima (...) Idéia do “povo” como totalidade dos efetivamente atingidos pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal – totalidade entendida aqui como a das pessoas que se encontram no território do respectivo Estado.

Em seguida, ao diferenciar as espécies de povo utilizadas para legitimar as constituições, F. Muller (2000, p. 80) complementa:

ninguém está legitimamente excluído do povo-destinatário. Também não, e.g. os menores, os doentes mentais e as pessoas que perdem – temporariamente - os direitos civis. Também eles possuem uma pretensão normal ao respeito dos seus direitos fundamentais e humanos.

E, finalizando, Muller (2000, p. 100) responde ao questionamento principal de sua pesquisa – “quem é o povo” -, com as seguintes palavras: “Trata-se de ‘todo’ o povo dos generosos documentos constitucionais; da população, de todas as pessoas, inclusive das (até o momento) sob reintegradas e das (até o momento) excluídas.

Com efeito, se o povo legitima um Estado e constitui a razão de ser desse Estado, não há como se ter um conceito restrito de povo. Do mesmo modo, se todo o povo, indistintamente, é detentor do poder constituinte, possuindo o direito de participar diretamente do governo, como preconiza o art. 1º da Constituição, nada mais lógico que todo o povo

<sup>3</sup> Ressalte-se que a titularidade dos direitos fundamentais não se limita aos seres humanos; as pessoas jurídicas são titulares de direitos fundamentais.

possa utilizar mecanismos participativos, como a ação popular.

Por fim, é importante destacar a análise feita pelo já citado Pierre Amorim (2001, on line) de alguns dispositivos constitucionais, com o fito de demonstrar a inconsistência da tese segundo a qual apenas as pessoas que possuem direitos políticos são cidadãos:

Exemplo disso é a utilização do termo cidadão ou cidadania, pela Constituição da República, em hipóteses em que não seria inteligível exigir-se a qualidade de eleitor como requisito, como no artigo 58, § 2º, inciso V, artigo 74, § 2º, e, principalmente, artigo 5º, inciso LXXII e artigo 68, § 1º, inciso II.

Quanto aos dois últimos dispositivos arrolados, o primeiro dispõe sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, regulado pela lei n.º 9.265/96, que considera como atos de cidadania, dentre outros, os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública, bem como, quaisquer requerimentos ou petições que visem as garantias individuais e a defesa do interesse público. Como se vê, para praticar ato de exercício da cidadania e, portanto, ser considerado cidadão, não é necessário estar no gozo dos direitos políticos, pois, do contrário, poder-se-ia pensar que os condenados criminalmente não podem peticionar em defesa de seus direitos individuais ou requerer informações a órgão público. Já quanto ao último dispositivo mencionado, há uma melhor distinção quanto aos conceitos de cidadania e direitos políticos, quando afirma que não será objeto de delegação ao Presidente da República a elaboração da legislação pertinente à nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (grifou-se).

Imprescindível e urgente, pois, uma reformulação no conceito de cidadão. Apenas uma conceituação inclusiva, que abranja nacionais e estrangeiros, eleitores ou não, será uma noção compatível com a democracia participativa.

## Conclusão

A ação popular é um direito fundamental que possibilita a fiscalização da atuação dos agentes públicos, para que a legalidade e a moralidade sejam respeitadas. Ou seja, é instrumento de participação política direta dos particulares no governo.

Ora, se participação política é um direito fundamental, que reflete a dignidade humana, qualquer posicionamento que inviabilize o exercício desse direito é inconstitucional.

Em outras palavras: o direito à participação, instrumentalizado na ação popular, é um direito fundamental do homem. Em assim sendo, reflete a dignidade humana e, por conseguinte, deve ser garantido a todos os seres humanos, e não só a

um grupo restrito que cumule as condições de brasileiro e eleitor.

Com efeito, o critério utilizado para definir quem é cidadão deveria ser revisto. A definição que considera apenas o eleitor no gozo dos direitos políticos considera cidadania apenas o exercício de um certo tipo de direitos, como se ao homem não fossem assegurados tantos outros, o que vai de encontro aos princípios da democracia participativa e aos direitos humanos e fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Na verdade, a cidadania significa exercício de direitos e cumprimento de deveres, sendo o elemento legitimador da democracia. Por isso, o conceito de cidadania deve ser ampliado de modo a se coadunar com os direitos humanos em geral e com os princípios da democracia participativa.

Do exposto, conclui-se ser a limitação legal ou jurisprudencial da legitimidade ativa para a ação popular uma afronta à Constituição brasileira. Por essa razão, a exigência da apresentação do título de eleitor e de prova de quitação das obrigações eleitorais discrepa do princípio democrático que fundamenta o Ordenamento Jurídico pátrio.

## Referências

- ALMEIDA, Maria Cristina de; ANTONIOLLI, Milana A. I. Considerações sobre ação popular. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 4, p. 261-267, abr. 1997.
- AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. Cidadania e ação popular. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2348>>. Acesso em: 4 jan. 2003.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para a justiça*. São Paulo: LTR, 1998. p. 123-134.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 63-93.
- LOPES, Ana Maria D'Ávila. *Democracia hoje*. Para uma leitura crítica dos direitos fundamentais. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MELO, Milena Petters. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova práxis. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para a justiça*. São Paulo: São Paulo, 1998. p. 77-87.

MULLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PACHECO, José da Silva. *O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.