

# **A TUTELA DO MEIO AMBIENTE POR MEIO DA AÇÃO POPULAR COMO GARANTIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO**

## **PROTECTION OF ACTION THROUGH ENVIRONMENTAL POPULAR AS GUARANTEED BY THE DEMOCRATIC STATE**

### **VINICIUS PINHEIRO MARQUES**

Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS). Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins. Professor do Curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), da Faculdade Católica do Tocantins (FACTO). E-mail: [viniciusmarques@uft.edu.br](mailto:viniciusmarques@uft.edu.br)

### **ÂNGELA ISSA HAONAT**

Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Faculdade Católica do Tocantins (FACTO). Professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: [angelahaonat@uft.edu.br](mailto:angelahaonat@uft.edu.br)

### **RESUMO**

O artigo parte da constatação de que a norma contida no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB – impõe como dever de todos (poder público e da própria sociedade) preservar e defender o meio ambiente. Por força desse dispositivo, combinado com o art. 5º, inciso LXXIII, da CRFB, é que se ampliou o objeto de tutela da ação popular acrescentando a tutela ambiental, ficando então recepcionada a Lei nº 7.417, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular). O problema central abordado no artigo trata de compreender a relação existente entre o dever da coletividade de preservar o meio ambiente com o mecanismo processual da

ação popular. O objetivo geral da pesquisa é demonstrar que a ação popular é um instrumento à disposição dos cidadãos para tutelarem o meio ambiente, com o intuito de assegurar o Estado Democrático. Para alcançar tal desiderato, foi utilizada uma pesquisa qualitativa, com método dedutivo e com técnica de pesquisa documental, onde foram consultados livros e artigos disponíveis em meio físico ou eletrônico. Ao final, concluiu-se que o cidadão, como sujeito político, e dotado de autonomia ativa, deve participar dos procedimentos democráticos, inclusive as instâncias judiciais de uma comunidade, para salvaguardar o meio ambiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Meio ambiente; Ação popular; Estado Democrático.

## **ABSTRACT**

The article starts from the fact that the rule in art. 225 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil - CRFB - imposes a duty on all (public and society itself power) to preserve and protect the environment. Consistent with this device, combined with the art. 5, item LXXIII, the CRFB, is that widened the trusteeship object of class action adding to environmental protection, then getting recepcionada Law No. 7,417, of June 29, 1965 (Popular Action Law). The central problem addressed in the article is to understand the relationship between the duty of the community to preserve the environment with the procedural mechanism of the class action. The overall objective of the research is to demonstrate that the class action is an instrument available to citizens to tutelarem the environment, in order to ensure democratic state. To achieve this aim, a qualitative research was used, with deductive method and documentary research technique, which were consulted books and articles available in physical or electronic means. In the end, it was concluded that the citizen, as a political subject, and endowed with active autonomy, must participate in the democratic procedures, including the courts of a community, to safeguard the environment.

**KEYWORDS:** Environment; Class action; Democratic state.

## INTRODUÇÃO

*Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas. (SEN, 2011, p. 359)*

A temática ambiental aparece hoje como um dos temas de maior relevância deste século, estando incorporada às preocupações gerais da sociedade, na medida em que se torna cada vez mais evidente que o crescimento econômico, a garantia da qualidade de vida às futuras gerações e, sobretudo, a sobrevivência da espécie humana não pode ser pensada sem a perspectiva de um meio ambiente equilibrado.

O art. 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981 que rege a Política Nacional do Meio Ambiente delimita, na seara jurídica, o conceito de meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Ademais, a própria CRFB em seu art. 225, *caput*, estabeleceu como direito fundamental de todos.

Apesar do direito ambiental ser abrangente, considerado seus variados aspectos, pode-se compreendê-lo como unitário na medida em que é regido pelos princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política Nacional do Meio ambiente.

Na doutrina brasileira, encontra-se pelo menos quatro aspectos do meio ambiente, quais sejam: o meio ambiente natural ou físico (solo, água, flora e fauna), o meio ambiente artificial (espaço urbano habitável - conjunto de edificações, espaços fechados, e equipamentos públicos), o meio ambiente cultural (patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico) e o meio ambiente do trabalho.

Para tutela desses direitos coletivos (*lato sensu*) existem normas processuais no sistema jurídico brasileiro aptas a salvaguardar cada um desses direitos. Justamente nesse contexto é que se insere a ação popular, regulamentada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, conhecida como Lei da Ação Popular (LAP), conferindo legitimidade a todo cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio, considerando este como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

A Constituição Federal de 1988, especificadamente no art. 5º, inciso LXXIII, ampliou o objeto de tutela da ação popular acrescentando a tutela ambiental, uma vez que, por força do art. 225 da Carta Magna é dever de todos (poder público e coletividade) preservar e defender o meio ambiente. A solidariedade entre gerações, bem como o compartilhamento da responsabilidade ambiental combinados com outras disposições do texto constitucional oferecem as bases para a construção de uma nova realidade político-jurídica pautada num Estado Democrático de Direito.

Deste modo, a ação popular ambiental passa a ser o instrumento por meio do qual o cidadão vai exercer sua parcela de contribuição na defesa do patrimônio ambiental, compartilhando essa tarefa com o Estado, uma vez que o direito a um ambiente saudável é um direito de terceira dimensão ou direito de solidariedade, posto que não diz respeito apenas a um cidadão, mas a todo gênero humano, impondo-lhe o exercício da cidadania em matéria ambiental, a fim de garanti-lo hígido não apenas para as presentes, mas também para as futuras gerações.

## **1. AÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Segundo Antunes (2001), a ação popular é um dos mais tradicionais meios de defesa dos interesses difusos do Direito brasileiro. A Constituição de 1934 estabeleceu, pela primeira vez, a garantia constitucional da ação popular no ordenamento jurídico brasileiro, nos seguintes termos: “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” (art.113, item 38, CF/34).

Durante a ditadura de Getúlio Vargas, a ação popular foi suprimida na carta outorgada em 1937. Mancuso (2008), ao analisar o histórico da ação popular, notifica o desaparecimento da mesma durante os regimes fascistas de vários estados. Passado o período ditatorial, a ação popular constitucional foi restaurada: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista” (art.141, item 38, CF/46). Percebe-se que houve a ampliação do objeto da ação popular considerando que, durante aquele período, avançou no Brasil a descentralização estatal, através da criação

intensificada de órgãos da administração indireta, principalmente devido ao maior intervencionismo político do estado.

Na constituição de 1967, a ação popular é mantida, em termos similares, conforme se segue: “Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas” (art. 150, §31, CF/67). A emenda Constitucional nº1, de 1969, por seu turno, reafirmou na íntegra o texto constitucional de 1967.

Embora se constate que os dispositivos constitucionais supracitados apontassem para uma defesa dos direitos ou interesses difusos, Mancuso (1994) destaca que estes não eram usados para certos fins, por exemplo, para a tutela dos bens ambientais.

Não obstante, Moreira (1977) leciona que foi a evolução doutrinária que, de fato, propiciou a melhor caracterização e sedimentação do conceito de interesses ou direitos difusos e, por conseguinte, assinalou com a possibilidade de utilização destes na sede da ação popular.

Temer (1996, p. 197), ao discorrer sobre o conceito de ação popular, analisa que este é o instrumento que deita suas raízes no direito romano, pelo qual o povo é chamado a exercer um poder de controle da atividade pública. “*Eam popularem actionem dicimus, quae suem ius populi tueter*. Eis a fonte romana da ação popular: a ação de que se servia o povo para defender os direitos do próprio povo”. Com base nesse matiz é que se pode evidenciar a ação como “forma de participação comunitária dirigida contra atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe.” (GARCIA, 1989, p. 14). Ao se considerar a teoria da força normativa da constituição (HESSE, 1991), sobretudo no que tange à característica dela ser uma ordem geral objetiva do complexo de relações de vida e de ser uma força ativa de tarefas a serem realizadas, é que se deve destacar conceitos de ação popular com contornos constitucionais, tal como nos enunciados:

[...] remédio constitucional nascido da necessidade de se melhorar a defesa do interesse público e da moral administrativa, inspirando-se na intenção de fazer de todo o cidadão um fiscal do bem comum (FERREIRA FILHO, 1989, p. 277).

[...] é o meio constitucional posta à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes comparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público (MEIRELLES, 1999, p. 113-114).

A ação popular constitucional brasileira é um instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão, como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional administrativo corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural (SILVA, 2007b).

Em sentido complementar, Sirvinskas (2011) afirma que a ação popular ambiental é proposta não com fundamento em interesse individual, mas em interesse público relacionado ao meio ambiente. Não há, assim, coincidência entre o titular do bem lesado (coletividade) e o sujeito da ação (autor popular).

Silva (2009) evidencia ainda que o objeto imediato da demanda popular consiste na anulação do ato lesivo ao meio ambiente e na condenação dos responsáveis pelo ato, incluindo os seus destinatários, ao pagamento de perdas e danos ou, alternativamente ou cumulativamente, a repor a situação no status quo ante, ou seja, a recuperar o meio ambiente degradado. Ao passo que o objeto mediato constitui-se na proteção do meio ambiente, o que envolve a ideia de conservação, recuperação, preservação da sua qualidade.

Costa (2007) estabelece que a particularidade da ação popular reside justamente no seu caráter democrático, já que a sua legitimidade ativa é conferida a qualquer cidadão. E mais: o constituinte de 1988 tratou de facilitar o acesso conferindo gratuidade a esse poderoso instrumento, ou seja, o autor popular é isento do ônus da sucumbência e das despesas judiciais (custas, taxas judiciárias, despesas com determinados atos processuais).

Não obstante, Leite (2000) ressalta que a primordial diferença entre a ação popular e outras ações de índole individualista é no que tange ao ressarcimento de lesões reclamado. Enquanto nestas últimas, por fundarem em interesse próprio, o ressarcimento destina-se ao indivíduo diretamente, de forma exclusiva e pessoal; naquelas, o interesse pessoal condiciona-se ao manto da coletividade, e por isso o ressarcimento não visa à satisfação pessoal do indivíduo, mas, sobretudo, à satisfação do interesse difuso e comunitário.

## **2. AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

A democracia, segundo Dallari (2005), tem entre seus elementos essenciais a participação, sustentada pelo princípio da supremacia da vontade popular, com o intuito de que o poder seja efetiva expressão desta última. Não obstante, Silva (2007a) leciona que a democracia tem como princípios basilares a soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, e a participação (direta ou indireta) do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular. Dessa forma, a participação é “elemento indispensável (quicá o mais importante) à realização do ideal democrático” (RAMOS, 1991, p.11).

Nas democracias modernas a abertura à participação popular no exercício e controle do poder tem variado ao longo dos tempos.

Mirra (2011) elucida que na democracia liberal (séculos XVIII e XIX) a participação política era limitada, normalmente discriminatória, exercida pelo voto censitário. A liberdade individual mostrava-se imprescindível à burguesia ascendente para que pudesse exercer atividade mercantil; ao Estado, visto como um mal necessário, cabia deixar a sociedade entregue ao seu próprio dinamismo não podendo intervir na esfera particular. Nesse contexto, fica evidente que a participação, sob a ótica liberal, foi “apenas um meio de garantir a liberdade individual dos detentores do poder econômico, daí resultando restrições à participação ampla dos setores desprovidos de tal poder” (MIRRA, 2011, p.42).

No final do século XIX e início do século XX o dinamismo da ordem liberal tornou-se insustentável, pois ocasionou desigualdades sociais aviltantes à dignidade humana. A gravidade da questão social implicou na utilização do sufrágio como forma de atender as reivindicações e anseios da maioria da população. Nesse sentido, conforme destaca Passos (1988), a ampliação da participação política pelo voto propiciou o fortalecimento dos poderes do Estado. Este passou a ser considerado como instrumento indispensável para o atendimento do bem-estar de amplos setores da sociedade. De acordo com o referido autor, o “Estado abandona sua postura liberal, deixando de ser mero guardião das liberdades políticas para se tornar protagonista no cenário econômico. [...] novos atores ingressam na cena política e novas demandas se colocam no mercado político” (PASSOS, 1988, p.91).

Apesar de a democracia social ter ampliado a participação política o povo ainda permaneceu formalmente representado por parlamentares e partidos políticos, os quais se consagraram como os principais meios de participação da população na condução da sociedade. Entretanto, ao longo do século XX percebeu-se a oligarquização dos partidos políticos tornando inviável o controle eficiente por parte do eleitor sobre a atividade do representante eleito. Conforme observa Moreira Neto (1992), a organização profissional dos partidos políticos para a disputa de eleições transpareceu a insuficiência dessas associações como principal elemento de participação política em função dos seus fins e programas genéricos a serem implementados por candidatos selecionados primeiro pela direção dos partidos e depois pelo corpo eleitoral.

Com o distanciamento da atuação governamental em relação ao povo e a dificuldade dos partidos políticos de serem expressão da vontade popular, Mirra (2011) assevera que o governo tornou-se incapaz de receber e filtrar as demandas da sociedade civil, acarretando uma crise de legitimidade da democracia social.

A proposta para superação dessa crise, que se aprofundou nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, é a intensificação da participação popular nos caminhos da sociedade, não apenas por meios formais de representação político-eleitoral, mas com a instituição de uma democracia participativa. Sobre este, Dias (2001) a conceitua como sendo

[...]o regime político baseado na intervenção direta, rotineira e transparente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações ou grupos representativos de interesses, de identidade ou de valores, no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou, ainda, na formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação política (DIAS, 2001, p. 78)

Contudo, há de se registrar que a democracia participativa não suprime a distinção entre governantes e governados e nem tão pouco exclui a representação político-eleitoral (MIRANDA, 2005). Não obstante, ressalta-se que a democracia participativa vem se estabelecendo como resultado do revigoramento do papel político da sociedade, a qual passou a ser interpretada como um novo espaço de poder, ao lado do Estado e do mercado. (TAVOLARO, 2001)



Com tudo que foi exposto, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu para o Brasil um novo modelo, diverso das constituições que a antecederam, expresso na fórmula Estado Democrático de Direito, cuja característica essencial é a organização com foco em instituir um regime de democracia participativa no país. Nesse viés, Bonavides (2001) tem denominado de Estado Democrático-Participativo.

A positivação dessa nova modalidade de Estado na ordem constitucional brasileira decorre do disposto no art. 1º, *caput*, da Constituição federal de 1988 bem como de seu respectivo parágrafo único<sup>1</sup>.

Ademais, o princípio participativo encontra-se inscrito em inúmeras outras disposições constitucionais, como por exemplo, naquelas que preveem a participação pela via do exercício do direito de petição e da ação popular; a realização de plebiscitos e referendos, bem como abertura de iniciativa popular de leis; a participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos de seu interesse profissional ou previdenciário; a participação das associações representativas no planejamento municipal, dos contribuintes na fiscalização financeira municipal, dos usuários na administração pública direta e indireta, na administração da seguridade social, nas ações e serviços públicos de saúde e a participação na gestão do ensino público.

Nesse sentido, o estado Democrático-Participativo instituído pela Constituição Federal de 1988 não privilegia somente uma democracia semidireta, pois o modelo projetado pelo constituinte clama pela participação popular quando estabelece a intervenção direta dos cidadãos ou das instituições representativas de forma ampla e rotineira nos processos decisórios públicos ou no controle das ações ou omissões que afetam a sociedade civil (BONAVIDES, 2001).

Por oportuno, cumpre registrar que no modelo de Estado Democrático-Participativo existem ações governamentais que, independentemente de existir a

---

<sup>1</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

previsão de participação popular, são tarefas irrenunciáveis do Estado, como se dá, por exemplo, na área da proteção ambiental na medida em que a Constituição Federal de 1988 impôs ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente às presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*).

No contexto do Estado Democrático-Participativo, os direitos políticos ganharam maior extensão, para configurarem direitos de autêntica participação política, ultrapassando o restrito campo da capacidade eleitoral ativa e passiva para abranger a possibilidade de mais ampla participação popular nos assuntos de interesse comum (MORAES, 2009). Por via de consequência, a concepção ampliada de direitos políticos atualiza o conceito de cidadania; esta passa a ser compreendida como cidadania social expressa na participação política ativa na vida da sociedade, onde o cidadão é um indivíduo capaz de participar ativamente, individualmente ou em grupo, nos assuntos do governo e da sociedade, transformado em autêntico protagonista (LOPES, 2006). Nesse sentido, a ação popular se coloca à disposição como um dos instrumentos de democracia que o cidadão tem à sua disposição para participar nas questões ambientais, aqui se incluindo o meio ambiente do trabalho, bem como para defendê-lo de lesão ou ameaça de lesão.

### **3. ACESSO À JUSTIÇA E SUA MODERNA SIGNIFICAÇÃO**

Ao discorrer sobre o Estado Democrático de Direito, Leite (2010) pondera que este tem por objetivos essenciais construir uma sociedade livre, justa e solidária; corrigir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem-estar e justiça sociais para todas as pessoas; buscar o desenvolvimento socioambiental, a paz e a democracia. Tem-se, portanto, que a principal meta do Estado Democrático de Direito não se restringe em apenas justificar os direitos sociais e direitos humanos, mas sim de garanti-los. Desse pressuposto é que se extrai a relevância do Poder Judiciário, e do próprio processo, como instrumentos de promoção da defesa dos direitos fundamentais e da inclusão social.

Não obstante, atualmente vive-se numa sociedade de massa, profundamente desigual e contraditória, onde os danos aos direitos humanos, notadamente os sociais, alcançam um número expressivo de cidadãos. Conforme Castelo (2003) são exatamente estas lesões que exigem uma nova postura dos atores jurídicos

com vistas a tornarem efetivos os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Com a instauração do Estado Democrático de Direito, no Brasil marcado pela CRFB de 1988, o acesso à justiça recebeu um enfoque extrapola o acesso formal ao Poder Judiciário. Esse tema, bem como a sua consequente viabilização, ainda é corrente em diversos fóruns de discussão, o que demonstra que tal ideal ainda não se encontra de forma satisfatória.

No que se refere o acesso à justiça por meio da tutela jurisdicional do Estado, a Carta Magna brasileira estabelece a obrigatoriedade do Poder Judiciário de apreciar lesão ou ameaça de direito. Nesse sentido, Araújo (2006) observa que há doutrinadores que identificam o cidadão enquanto consumidor da justiça, logo estes têm o direito de receber o produto final (provimento jurisdicional) sem vícios, enfim, todos os jurisdicionados-consumidores têm garantido o direito de receber um tratamento adequado ao se socorrerem do Poder Judiciário para tutela dos seus bens e direitos.

Sobre a amplitude da expressão acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988, p. 8) já pontuavam que

[...] é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

O acesso à justiça pela via jurisdicional hoje deve ser compreendido como forma de obtenção de uma decisão prolatada em tempo razoável e adequada para pacificar o conflito posto em juízo. Entretanto, se a tutela jurisdicional for prestada de forma intempestiva para preservação do bem da vida ou do direito ou se for injusta, além da ineficiência que causará ao direito, será mortal ao próprio princípio do acesso à justiça, afinal Barbosa (1997, p. 40) já destacava que

[...] justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade.

Cappelletti e Garth (1988) sistematizaram e descreveram em estudo pioneiro sobre as barreiras que impedem ou dificultam o acesso efetivo à justiça, contudo Morais e Spengler (2008) analisam que outros empecilhos, tais como a morosidade, burocracia estatal insuficiência da decisão, podem surgir como obstáculos.

A EC nº 45/2004 trouxe significativas mudanças no texto constitucional, em especial assegurou que todos têm a garantia de um processo judicial e administrativo com razoável duração e meios que garantam a celeridade de sua tramitação<sup>2</sup>. Tal inclusão no rol dos direitos fundamentais individuais representaria uma resposta à “crise na prestação jurisdicional e as dificuldades na implementação dos direitos para a maioria da população” (SADEK, 2005, p.271), pois, com base neste princípio, foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, com o claro propósito de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário.

Não obstante, vincular a expressão acesso à justiça com a ideia de acesso ao Poder Judiciário é limitada para o contexto de um Estado Democrático de Direito; em verdade tal expressão deve necessariamente estar ligada o tema de Direitos Humanos. Conforme bem destaca Fachin (2005, p. 239) “o grande desafio, seja do aparelho estatal ou da sociedade civil organizada, seja individualmente, como exercício de cidadania, é transpor o fosso abissal que subsiste entre discurso teórico e a prática de tais direitos”.

A concepção de acesso à justiça sob a ótica dos Direitos Humanos supera o poder do Estado, na medida em que as legitimações para as decisões estarão vinculadas ao princípio da soberania popular e aos domínios das leis garantidoras dos Direitos Humanos. Habermas (2002) alerta que, para fins de garantir a expressão correta dos Direitos Humanos, há de se considerar um procedimento democrático que assegure o pluralismo social e de concepções, pois, nesse viés, seria o processo democrático elemento essencial que concede força legitimadora ao processo de criação do direito.

Em síntese, no momento em que o Poder Judiciário for provocado este deve prestar a tutela jurisdicional de modo que seja assegurada uma resposta célere e adequada com vistas à construção de um acesso à justiça vinculado as premissas de Direitos Humanos, ou seja, uma justiça coerente com as expectativas dos cidadãos.

---

<sup>2</sup> Art. 5º, LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Ao se interligar as ideias de acesso à justiça e Direitos Humanos no contexto do estado Democrático de Direito, torna-se fácil visualizar que aquele detém todos os contornos de um Direito Humano e Fundamental. Deve ser considerado como direito humano, uma vez que está previsto em tratados internacionais mecanismos de defesa de direitos que tem por objeto a dignidade, a liberdade, a igualdade e a solidariedade entre todos os seres humanos, independentemente de origem, raça, cor, sexo, crença, religião, orientação sexual, idade ou estado civil. Nesse sentido, o art. 89 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, dispõe textualmente que “Toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela Lei.” O acesso à justiça é também direito fundamental, porquanto catalogado no elenco dos direitos e deveres individuais e coletivos constantes do art. 5º, inciso XXXV da CRFB.

Não obstante, Bueno (2011) chama a atenção para a necessidade de aprimorar, ampliar e otimizar a eficiência do acesso à justiça, sendo que, para alcançar tal desiderato, deve-se superar a baliza da categorização dos direitos na medida que os direitos e interesses difusos, tanto quanto os coletivos e individuais homogêneos, não são classes ou tipos de direitos interpenetráveis ou relacionáveis entre si, mas que devem ser interpretados como realidades complementares.

Considerando a atual sociedade de massa, onde os Direitos Humanos são violados em grade escala, Leite (2010) pondera que a efetivação do acesso coletivo à justiça exige, principalmente, um pensar coletivo, consonante com a nova ordem política, econômica e social implantada em nosso ordenamento jurídico a partir da CRFB de 1988, pois o modelo processual individual encontra-se em crise e não se demonstra efetivo para as demandas das sociais.

#### **4. CRISE DO MODELO PROCESSUAL INDIVIDUALISTA**

As ciências jurídicas encontram-se umbilicalmente ligadas ao surgimento e evolução do Estado, de modo que não se consegue compreender um sem o outro. A primeira forma de Estado Moderno foi o Absolutista, que detinha como característica basilar a centralização do poder no soberano, mas com a ausência de limites constitucionais ou infraconstitucionais.

[...] Sua primeira feição, marcada pela ausência de formalização e centralização do poder, teve o mister de consagrar a fixação do território, unificando o povo e criando instrumentos e instituições capazes de assegurar a centralização do poder. (MACEDO, 2005, p.126)

Somente com o Iluminismo é que surgiu o ideal da elaboração de Constituições e, conseqüentemente, de Estados constitucionais. Segundo Canotilho (2002, p. 1135) “a ideia de lei fundamental é inseparável da razão iluminista que acreditava ser possível, através de um documento escrito (produto da razão), organizar o mundo e realizar um projeto de conformação política.”

Com a configuração de um Estado Liberal, marcado pela forte presença e financiamento de uma burguesia em ascensão, o Direito também foi forjado sob a lógica liberalista que deveria assegurar os direitos e liberdades individuais, como vida e propriedade, criando, desse modo, um espaço de proteção dos indivíduos contra o Estado. Ao Poder Legislativo cumpria uma única obrigação de compor normas que garantissem um espaço de não-atuação.

Posterior às grandes guerras mundiais, o Direito passou a exercer função positiva, acompanhado por um Estado que, face às necessidades e desigualdades da sociedade, assumiu postura de promoção de novos direitos.

Nos estados liberais ‘burgueses’ dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigente. (...) Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo (...) A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas ‘declarações de direitos’, típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento faz-se no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações, indivíduos. (...) Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9-11)

O transcurso do século XX revelou a crise da era dos direitos sociais, uma vez que estes estavam em descrédito em razão de sua efetividade. Por essa razão o enfoque se deu a direitos pautados por novos ideais com exigências de ordem transcendental aos elementos subjuntivos do Direito. Os direitos de terceira dimensão

emergem como frutos de solidariedade e fraternidade, tendo como marca característica a transindividualidade.

A partir da década de 60, começou a desenhar-se uma nova categoria de direitos humanos vulgarmente chamados *direitos da terceira geração*. Nesta perspectiva, os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. (CANOTILHO, 2002, p .384)

Com o advento da CRFB foi estabelecido um novo modelo de Estado, entretanto não mais sob a lógica de um Estado Liberal, mas sim de Estado Democrático de Direito. Este surge com expectativa de superar as duas primitivas formas de Estado (e Direito).

[...] se no paradigma liberal o Direito tinha a função de meramente ordenadora, estando na legislação o ponto de tensão nas relações entre Estado-Sociedade, no estado Social sua função passa a ser promotora, estando apontadas as baterias para o Poder Executivo, pela exata razão da necessidade da realização das políticas do *WelfareState*. Já no Estado Democrático de Direito, fórmula constitucionalizada nos textos magnos das principais democracias, a função do Direito passa a ser transformadora, onde o pólo de tensão [...] passa para o Poder Judiciário ou os Tribunais Constitucionais. (STRECK, 2002, p. 145)

O Estado Democrático de Direito, sem abdicar as dimensões individuais e sociais dos direitos, assume figura importantíssima na qualidade de gerente e principal agente transformador de uma sociedade. Não obstante, o Estado também vivencia uma crise de efetividade dos direitos sociais, não se dando a sociedade por satisfeita com a mera proteção individual.

As bases legais onde foram construídos todos esses direitos são frutos de um momento marcado pelo cientificismo e tecnicismo, pois o Direito, enquanto ciência social aplicada, herdou das ciências naturais a intenção de se constituir como Ciência propriamente dita, apesar do seu objeto de estudo não se identificar com o método científico das ciências naturais, além de também ser inviável a demonstração empírica.

Kuhn (2009) ao fazer um recorte histórico demonstra que o paradigma científico tornou-se hegemônico na época moderna e se constituiu a partir das ciências naturais. Suas origens podem ser localizadas no século XVI, sobretudo na

revolução científica de Nicolau Copérnico, Galileu Galilei e Isaac Newton. A partir de então as descobertas científicas refutavam todo o conhecimento até então conquistado por meio do senso comum. Ainda no século XIX, o modelo mecanicista das ciências naturais se instalou em todas as áreas do conhecimento humano, incluindo o próprio Direito, e todos os ramos do saber procurava-se estabelecer a relação entre sujeito e objeto, em que o sujeito estuda o objeto como ente absolutamente destacado de si.

Conforme explica Santos (2013) naquele momento acreditava-se que o modelo mecanicista, advindo das ciências naturais, era o modelo ideal sob o qual todas as ciências deveriam se espelhar e construir suas bases teóricas. Acreditava-se que não somente o universo funcionava de forma mecânica, mas também a mente, o corpo, a sociedade, a história etc. Nesse ângulo de visão, qualquer objeto científico, em qualquer área do saber, tornou-se uma *coisa*; logo seria uma engrenagem passível de ser apreendida e decifrada. No Direito, essa justa procura pelo exato redundou no Positivismo.

O Código Processual Civil brasileiro, legislação editada em 1973, encontra-se estreitamente vinculado aos ideais liberais, em que o individualismo (e os direitos individuais) é o carro-chefe da produção legislativa, assim como foram constituídos no ideal do positivismo jurídico.

A crise do modelo (modo de produção de Direito) se instala justamente porque a dogmática jurídica, em plena sociedade trans-moderna e repleta de conflitos transindividuais, continua trabalhando com a perspectiva de um Direito cunhado para enfrentar conflitos interindividuais, bem nítidos em nossos Códigos (...). Esta é a crise do modelo (ou modo de produção) de Direito, dominante nas práticas jurídicas de nossos tribunais, fóruns e na doutrina. (STRECK, 2002, p. 83)

Nessa linha de pensamento, Hommerding (2007) argumenta que a situação do processo civil, na era das massas, é precária, pois foi idealizado para uma sociedade cuja historicidade é incompatível com a atual e o Direito Processual não resistiu à sua finitude. Silva (2004, p. 318), no mesmo sentido, assevera que para o direito processual civil a história parou no século XIX. “Daí porque não devemos depositar demasiada esperança na ‘Reforma do Poder Judiciário’, se não estivermos dispostos a repensar os fundamentos do sistema, superando os ideais do Iluminismo.” (SILVA, 2004, p. 318).



## **5. O PROBLEMA DO CONCEITO DE CIDADÃO CONTIDO NA LEI DA AÇÃO POPULAR: UM OBSTÁCULO A SER SUPERADO**

Na seara processual, a legitimidade ativa para propositura da ação popular pode ser classificada como ordinária na medida em que todo o ato ilegal ao direito difuso tipifica o autor como vítima, em razão da ilegalidade ou dano (presente e futuro). Conseqüentemente, “quando o cidadão promove a ação popular assim o faz na condição de ‘co-titular’ do direito que foi lesado e assim age em nome próprio para tutelar interesse próprio” (PAULA, 2009, p. 228-229).

O referido autor sustenta sua posição argumentando que não se pode qualificar a legitimidade ativa como ordinária ou extraordinária a partir dos efeitos subjetivos da sentença ou da extensão subjetiva da coisa julgada. Posto que, se assim prosseguir nesse método de análise, a legitimidade somente seria averiguada a partir do trânsito em julgado da sentença, para depois concluir se as partes eram ou não legítimas para integrar a relação processual.

Por oportuno, é relevante destacar a posição de Nery Junior (2001) que entende neste caso ser uma espécie de legitimação autônoma para condução do processo, pois é “totalmente independente do direito material discutido em juízo: como os direitos difusos e coletivos não tem titulares determinados, a lei escolhe alguém ou algumas entidades para que os defendam em juízo” (2001, p. 569).

O exercício da ação popular está deferido à condição de cidadania, que de acordo com o art. 1º, §3º, da Lei nº 4.717/65, possui uma dimensão minimalista, eis que ela será comprovada com o título eleitoral ou com documento equivalente.

Castro (2006) tenta justificar a restrição de legitimados ativos na medida em que tal dispositivo revela especial preocupação em dotar o eleitor de instrumento de ação, num efetivo reconhecimento de que aquele que detém um cadastro eleitoral possui, pelo menos, duas características essenciais: capacidade de fato para exercer os atos da vida política e consciência social da importância de seu cadastro como eleitor. Assim, “a possibilidade do cidadão-eleitor ingressar com a ação popular, e só ele, é uma espécie de prêmio à cidadania”. (CASTRO, 2006, p. 193)

Com efeito, Gonçalves (2011) sustenta a importância de se notar que ao tratar a ação popular como um direito político e, portanto, restrito aos eleitores, não significa

retirar dos demais brasileiros a condição de titulares do direito ambiental, mas tão somente interpretar o que, inequivocamente, disse o constituinte, que se pretendesse dar à mesma uma legitimidade universal, não teria utilizado o termo cidadão, mas outro vocábulo, como “todos”.

Não merece prosperar a linha de argumentação sustentada pelo citado autor e demais que com ele corrobora. O texto do art. 5, LXXIII, é categórico ao afirmar que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular” (destaque nosso), não podendo uma norma infraconstitucional da Lei nº 4.717/65 contrariar este direito fundamental.

Nesse sentido, Almeida (2003, p.403) é contundente ao afirmar que a ação popular ambiental é “garantia constitucional fundamental, não é compatível, na espécie, qualquer interpretação restritiva”.

Além deste fundamento de ordem constitucional pela não-recepção do art. 1º, § 3º, da Lei nº 4.717/65, há de se considerar que o conceito de cidadão ou cidadania evoluiu ao longo da história, a compreensão atual de que a participação popular é importante instrumento de transformação da sociedade e fortalecimento das instituições democráticas, e que se faz necessário um esforço hermenêutico para propiciar uma leitura adequada da norma que dispõe sobre a legitimidade *ad causam* da ação popular, não se limitando apenas a uma discussão jurídica dogmática.

Sobre a evolução dos termos cidadão e cidadania, Soares (2011) esclarece que a Antiguidade desconhecia direitos individuais, pelo que o conceito de cidadania, construído na perspectiva greco-romana, vê-se demarcado por privilégios usufruídos pelas castas sociais mais elevadas em detrimento das castas inferiores, condenadas às funções subalternas em sociedade organicista.

No entanto, a qualidade de cidadão, principalmente de Roma, como titular de exigências e prestações do estado e de participação da vida política, deve ser reconhecida como legado para a cidadania moderna graças à sagacidade do espírito jurídico dos romanos (JELLINEK, 1954, p. 236).

Ao relatar sobre o período medieval, Soares (2011) afirma que o tema essencial da teoria do medieval é a dicotomia estabelecida na relação do Estado, enquanto poder temporal, com a Igreja, enquanto poder espiritual. Nesse sentido, o “Estado era visto, antes das concepções escolásticas, como mal necessário derivado da queda do homem, que apenas lograria sua proteção e salvação pela Igreja, não mais se

sujeitando à *pólis*” (SOARES, 2011, p. 169). Complementando, importante destacar as palavras de Arendt (1987, p. 30) ao esclarecer que a “*vita activa* e o *bios politikos* direcionaram-se para a vida de contemplação cristã”, representando, dessa forma, o que Duby (1992) denominou de retração do poder público na primeira fase medieval.

Consoante os ensinamentos de Soares (2011), percebe-se que o sentido histórico em que se matizou o conceito de cidadania deriva das conquistas socioeconômicas e políticas dos movimentos libertários. Assim, o referido autor destaca que na cidadania do Estado liberal ou clássica, o papel de cidadão condiciona-se à forma individualista e instrumental, onde os indivíduos se apresentam como pessoas privadas, externas ao estado, e seus interesses são pré-políticos. Já na cidadania social, prevalece uma concepção com unitarista. “Há uma cidadania ativa e pública, e não mais formal ou passiva” (SOARES, 2011, p. 178), onde os indivíduos interagem-se numa comunidade política.

Na concepção moderna de estado de direito, a concretização dos direitos fundamentais permite aos titulares exercer plena, efetiva e socialmente a cidadania ativa do estado, ao satisfazer uma parte decisiva da função de integração, organização e direção jurídica da Constituição. Nesse sentido, Soares (2011, p. 184) aduz que “A cidadania ativa no estado democrático de direito pressupõe um cidadão político, capaz de influir concretamente na transformação da sociedade e apto a fazer valer suas reivindicações perante os governantes”.

Desta forma, parece que assiste razão à Fiorillo (2009) ao argumentar que a exigência do documento descrito no art. 1º, § 3º, da Lei nº 4.717/65, hipertrofiada por uma doutrina interessada em inviabilizar o efetivo acesso à justiça durante algumas décadas, não se coaduna evidentemente com o critério definido para a ação popular ambiental constitucional estabelecido na Constituição federal de 1988, na medida em que seus bens ambientais – vinculados materialmente à vida da pessoa humana e causa de pedir de toda e qualquer ação ambiental – são de uso comum do povo brasileiro.

Nesta linha de entendimento, interessante a observação de Canotilho (2002) ao perceber que o direito a um procedimento justo implica nos dias de hoje a existência de procedimentos coletivos, possibilitadores da intervenção coletiva dos cidadãos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais de grande relevância

para a existência coletiva (exemplo: ‘procedimentos de massas’ para a defesa do ambiente, da saúde e do patrimônio cultural dos consumidores).

Desta forma, verifica-se que a participação popular no sistema democrático ultrapassa a noção do sistema representativo tradicional, onde a cidadania se restringia à participação do eleitor na escolha de seu representante no Poder legislativo e do Poder Executivo. Ghellere (2010) verifica que ao cidadão é dado o poder de participação também na esfera do Judiciário, ou seja, através das chamadas *ações coletivas* e ainda através de qualquer tipo de ação de conhecimento que busque a efetivação de seus direitos fundamentais, o popular é chamado a buscar e exigir a proteção dos direitos transindividuais que estão sendo ameaçados ou danificados.

Sobre esse ponto de tensão, o STJ vem mantendo posicionamento de ser condição da ação a apresentação do título de eleitor, tal como se observa no acórdão colacionado.

PROCESSUAL CIVIL – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AÇÃO POPULAR – FALTA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE CIDADÃO (CÓPIA DE TÍTULO DE LEITOR) – ART. 1º, § 3º DA LEI 4.717/65 – EXTINÇÃO DO PROCESSO NO SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO – AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO DA AÇÃO – ART. 13 DO CPC: INAPLICABILIDADE – ERRO MATERIAL QUE SE CORRIGE.

1. Indicação equivocada de que o julgamento teria ocorrido por maioria por considerar como voto vencido a manifestação do advogado de uma das partes. Erro material que se corrige para afastar-se a conclusão de que ocorreu cerceamento de defesa e desobediência ao art. 530 do CPC.
2. Tese em torno da aplicação dos arts. 13 e 284 do CPC analisadas expressamente pelo Tribunal *a quo*, o que afasta a negativa de vigência do art. 535 do CPC.
3. O art. 5º, LXIII da CF/88 e o art. 4.717/65 estabelecem que somente o cidadão tem legitimidade ativa para propor ação popular.
4. Considera-se cidadão os brasileiros natos ou naturalizados e os portugueses equiparados no pleno exercício dos seus direitos políticos.
5. Tratando-se a legitimidade ativa de condição da ação e não representação processual, afasta-se a aplicação dos arts. 13 e 284 do CPC, não sendo possível permitir que a parte traga aos autos cópia do título eleitoral ou documento que a ele corresponda. Correta extinção do feito sem julgamento do mérito.
6. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para negar provimento ao recurso especial.” (BRASIL, 2007).

Infelizmente o STJ deixou de avançar na interpretação o conceito de cidadão, para os efeitos da LAP, e limitou-se a uma interpretação literal e positivista.

Como bem salienta Ferraz Júnior (2009), o positivismo jurídico esteve inegavelmente ligado à necessidade de segurança da sociedade burguesa, pois o

período anterior à Revolução Francesa ficou caracterizado pelo enfraquecimento da justiça, mediante o arbítrio inconstante do poder da força, provocando a insegurança das decisões judiciais. Nesse sentido, a autolimitação da ciência do Direito ao estudo da lei positiva representava a própria estabilidade do Direito.

Ao analisar a teoria do positivismo jurídico, Bobbio (1995) menciona algumas características, e, conseqüentemente, problemas. O primeiro ponto de crítica reside na própria postura científica do positivismo jurídico frente ao direito, ou seja, faz a exclusão de juízo de valor, eliminando todos os elementos subjetivos, e adota a postura da tomada de conhecimento da realidade (juízo de fato). Assim, o estudo da norma somente se opera no plano da validade, analisando se a norma faz parte de um ordenamento jurídico real, efetivamente existente numa dada sociedade.

O segundo ponto de crítica a ser destacado é o problema das fontes do direito na doutrina positivista, pois, segundo esta, há prevalência de uma determinada fonte do direito (lei) sobre todas as outras. Para que tal situação ocorra é necessário que no ordenamento jurídico existem várias fontes (ordenamento complexo) e que estas fontes não estejam num mesmo plano, enfim, devem estar hierarquicamente estruturadas.

E não menos importante, a crítica ao positivismo jaz também na concepção impositivista da norma, ou seja, a norma jurídica como tendo a estrutura de um comando, buscando estabelecer uma relação de subordinação vinculada à concepção legalista-estatal do direito.

Sobre o acesso à justiça, Canotilho (1993) leciona que este é um princípio jurídico fundamental pertencente à ordem jurídica e constitui um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo. No ordenamento jurídico brasileiro ele está inserido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, expressado nos termos de que a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.

Entre as possibilidades de um modelo liberal, comunitarista ou crítico-deliberativo, impera em nossa ordem jurídico constitucional uma vertente caracterizada pela visão comunitarista da constituição.

Em linhas gerais, o comunitarismo jurídico consiste numa compreensão da sociedade segundo a qual a constituição de um povo sintetiza os ideais e valores identificadores dessa comunidade como fonte formal de princípios normativos a serem concretizados. (SILVA FILHO, 2009, p. 15)

Para Fachin e Tristão (2009) o acesso à justiça é um verdadeiro princípio constitucional fundamental que deve nortear a atividade hermenêutica no momento da aplicação concreta da lei para que se possa franquear opções para sua efetivação, possibilitando, dessa forma, a construção da democracia de forma justa e igualitária.

Exposta a fragilidade e insuficiência do positivismo jurídico para as demandas sociais e no caso específico do art. 1º, §3º, da Lei nº 4.717/65 fica evidente o problema da lacuna imprópria ou a inadequação social da referida norma no contexto atual decorrente de uma leitura positivista. Sobre as lacunas, importante frisar a lição de Larenz (1991, p. 519) ao afirmar que

(...) toda lei contém inevitavelmente lacunas. Igualmente se reconheceu desde há muito a competência dos tribunais para colmatar as lacunas da lei. É, portanto, um desiderato importante da Jurisprudência pôr à disposição do juiz métodos com ajuda dos quais ele possa cumprir essa tarefa de modo materialmente adequado e conclusivo. Mas, por vezes, não se trata só no desenvolvimento judicial do Direito colmatar lacunas da lei, mas da adoção e conformação ulterior de novas ideias jurídicas que, em todo o caso, se tinham insinuado na própria lei, e cuja realização pela jurisprudência dos tribunais vai para além do plano originário da lei e o modifica em maior ou menor grau. Compreende-se que também um tal desenvolvimento do Direito superado da lei só deva ter lugar em consonância com os princípios directivos da ordem jurídica no seu conjunto;

Cappelletti e Garth (1988) destacam a necessidade de que o instrumento chamado *processo*, que serve enquanto caminho para a realização do direito material, seja realmente apto e célere para garantir a quem de direito o bem da vida afirmado em juízo. Desta forma, restringir o acesso à justiça não oportunizando a ação popular ambiental é negar o direito material pleiteado. Numa ponderação de princípios, há de se sobressair neste caso o acesso à justiça e afastar a norma que exige a apresentação de título de eleitor ou de documento semelhante que faça as vias da comprovação da cidadania.

Gontijo (2011) sustenta que o direito estaria alinhado ao universo da semiótica ou semiologia, esta enquanto o estudo da produção social de significados com base em sistemas de signos. Para Trask (2004, p. 263) os objetos de estudo da semiótica “são examinados como textos que comunicam significados, e esses significados derivam da interação ordenada de elementos portadores de sentido, os signos, que estão eles mesmos encaixados num sistema estruturado, de maneira parcialmente análoga aos elementos portadores de significados em língua”.

Se a semiótica estuda o significado que a linguagem atinge mediante o contexto que é empregada, a ideia de contexto deve ser analisada pelo direito de forma cuidadosa, pois aí reside seu desafio.

Continuando nas lições de Gontijo (2011), no direito há dois hemisférios básicos para se pensar o contexto e que sugerem momentos específicos. O primeiro, aqui como ponto de partida, é quando a lei é feita; já o segundo quando a lei é aplicada ou interpretada, sendo considerado o momento de concreção.

Fato é que o direito deve estar atento a uma análise crítica do discurso e nessa toada interessam algumas abordagens especiais como: em que contexto social e político o discurso é proposto? Quem o propõe? A que ordem o propositor está inserido? A quem este discurso está dirigido e por quê? Que interesses subjazem o texto produzido pelo operador do direito?

Linguagem é uma questão humana, por este motivo, talvez, Perelman (1998, p. 148) escreveu que “aprendizado de uma língua também significa aderir valores de que, de modo explícito ou implícito, ela é portadora, às teorias cujas marcas traz, às classificações subjacentes ao emprego dos termos”.

Com bases na compreensão do objeto de estudo da semiótica é que se questiona a exigência de inscrição e quitação com as obrigações eleitorais para o exercício da ação popular. Primeiro, o contexto de cidadania em 1965, onde existia um estado ditatorial, é completamente diferente de um contexto atual, onde se vivencia um estado democrático. Segundo, não era do interesse do estado ditatorial sofrer controles ou fiscalização de qualquer pessoa. Terceiro, a manutenção de um discurso restritivo é incoerente com um estado democrático, que somente visa atender interesses escusos de um poder que não quer ser controlado ou fiscalizado.

O direito é um fenômeno complexo e sua formação se dá a partir de outras áreas do conhecimento. A linguagem constrói os sentidos e os faz pragmaticamente, ou seja, por meio dos usos que se faz desses sentidos. A construção dos sentidos se dá por meio da linguagem desta forma o suposto sistema auto referencial do direito nunca se fecha completamente, mas apenas parcialmente porque comunga com o mundo externo – o ambiente e outros sistemas – a formação dos signos que usa e interpreta (GONTIJO, 2011).

Este fenômeno é expressão mais precisa do que se pode entender por *hermenêutica jurídica* e permite compreender que a exigência de título de eleitor ou

documento equivalente é incompatível, pois a lei de 1965 atribuiu um significado para o termo *cidadania* coerente à época da lei, mas que não atende à realidade social atual e, sobretudo, pelo termo *cidadania* ter outro significado, coerente com um estado democrático de direito e valores cristalizados na Constituição Federal. (GONTIGO, 2011)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é o regime geral para a realização dos direitos fundamentais do homem; ela não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações, consistindo na possibilidade real e concreta das pessoas em geral tomar parte no sistema de direção da sociedade, em especial no exercício e no controle do poder. No Estado Democrático-Participativo, a participação popular não substitui a atuação dos órgãos e agentes públicos; apenas os reforça, os aperfeiçoa e os controla por meio do maior envolvimento da sociedade civil.

A área ambiental foi pioneira na incorporação da participação popular como elemento indissociável das estratégias a serem adotadas para a proteção do meio ambiente. Reivindicada e impulsionada pelo movimento ambientalista, a participação pública na defesa da qualidade ambiental tem se fortalecido ao longo dos anos, desde a emergência da problemática ambiental como questão política.

O cidadão, como sujeito político, e dotado de autonomia ativa, deve participar dos procedimentos democráticos, decidindo nas diversas instâncias de uma comunidade, em diversificados papéis, o seu destino social como pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Acesso à justiça & efetividade do processo**: a ação monitória é um meio de superação de obstáculos? Curitiba: Juruá, 2006.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.



BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 jul. 1965. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 538.240/MG. Rel. Min. Eliana Calmon. **Diário de Justiça**, Brasília, 30 abr. 2007.

BUENO, Cássio Scarpinella. Tutela coletiva em juízo: uma reflexão sobre a alteração proposta para o art. 81, parágrafo único, inciso III, do CDC. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 31, n. 114, p. 18-30, dez. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTELO, Jorge Pinheiro. **O direito material e processual do trabalho e a pós-modernidade**: a CLT, o CDC e as repercussões do Novo Código Civil. São Paulo: LTr, 2003.

CASTRO, João Marcos Adede y. **Tutela civil do meio ambiente**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

COSTA, Melina de Oliveira Gonçalves Fernández. A ação popular como instrumento de defesa do meio ambiente e exercício da cidadania ambiental. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 1, n. 15, jan./fev./mar. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIAS, Solange Gonçalves. **Democracia representativa x democracia participativa**: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático. 2001. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2001.

DUBY, Georges. **História da vida privada**: da Europa feudal à renascença. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

FACHIN, Luiz Edson. A tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais e a reforma do judiciário. In: RENAULT, Sergio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo. (Orgs). **Reforma do judiciário**: comentários à emenda constitucional n. 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

FACHIN, Zulmar. TRISTÃO, Ivan Martins. O acesso à justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflitos. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 13, p. 47-64, nov. 2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. 2.ed. 16 reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. **Princípios do direito processual ambiental**. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GARCIA, José Carlos Cal. **Linhas mestras da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva. 1989.

GHELLERE, Rui Ghellere. **Tutela ambiental e técnica processual**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

GONÇALVES, Josiane Cristina Cremonizi. Ação popular ambiental e advocacia pública. In: BEJNJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e funções essenciais à justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GONTIJO, Lucas Alvarenga. **Filosofia do direito**: metodologia jurídica, teoria da argumentação e guinada linguística-pragmática. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperger, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOMMERDING, Adalberto Narciso. **Fundamentos para uma compreensão hermenêutica do processo civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9.ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 3 ed. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 1991.

LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 17, 2000.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A cidadania na constituição federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. (Coord.). **Constituição e democracia**: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MACEDO, Elaine Harzheim. **Jurisdição e processo**: crítica histórica e perspectivas para o terceiro milênio. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**: proteção do erário público, do patrimônio cultural e natural; e do meio ambiente. São Paulo: RT, 1994.

\_\_\_\_\_. **Ação popular**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 1. ed. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAIS, José Luiz Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem: alternativa à jurisdição**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ação popular como instrumento de tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Saraiva, 1977.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NERY JUNIOR, Nelson. A ação civil pública no processo do trabalho. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito processual ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

PERELMAN, Chaïm. **Lógica jurídica: nova retórica**. Tradução de Virginia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SADEK, Maria Tereza. Efetividade de direitos e acesso à justiça. In: RENAULT, Sergio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo. (Orgs). **Reforma do judiciário: comentários à emenda constitucional n. 45/2004**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANTOS, Willians Franklin Lira dos. **A crise do dissídio individual e o fenômeno da coletivização do processo: o papel da prova como garantia da efetividade e cidadania no processo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2013.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Processo e ideologia: o paradigmaracionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, Bruno Campos. As tutelas de urgência no âmbito da ação civil pública ambiental. Tutelas antecipada e cautelar. **Revista de Direitos Difusos**, Interesses Difusos: temas polêmicos II. São Paulo, ano V, vol. 26, julho-agosto/2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Ação popular ambiental**. 2. ed. São Paulo: Malheiros: 2007b.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA FILHO, Alberico Alves da. Repensando a cidadania no Brasil. In: GALUPPO, Marcelo Campos (coord). **Constituição e democracia**: fundamentos. Belo Horizonte: editora Fórum, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 4ed rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. **Movimento ambientalista e modernidade**: sociabilidade, risco e moral. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2001.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.