

## ACTIO POPULARIS NO DIREITO ROMANO E SUA RECEPÇÃO EM ORDENAMENTOS CONTEMPORÂNEOS

MYRIAM BENARROS (\*)

*SUMÁRIO:* 1. Considerações gerais; 2. A definição de *actio popularis* nas fontes romanas: Paul. 8 ad ed. D. 43, 23, 1; 3. A disputa doutrinária quanto à natureza jurídica da *actio popularis*; 4. A recepção da *actio popularis* em alguns ordenamentos contemporâneos, em particular no ordenamento jurídico brasileiro.

### 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O tema da *actio popularis* é, sem dúvida, extremamente interessante devido à importância que este instrumento processual possui nos ordenamentos contemporâneos que visam à efetivação de uma democracia participativa; trata-se, porém, de tema muito vasto e bastante controverso no que concerne à sua evolução histórico-jurídica, não sendo, portanto, possível, abordá-lo, nesta sede, de forma exaustiva.

O título XXIII — ‘*de popularibus actionibus*’ do livro XLVII do *Digesto* contem a disciplina concernente às ações populares, trata-se de um título composto por oito fragmentos deduzidos dos comentários aos editos ‘*de cognitoribus*’, ‘*de albo corrupto*’ e ‘*de bonorum possessionis*’ de Paulo e dos comentários aos editos ‘*si quis iusdicendi non obtemperavit*’ e ‘*de sepulchro violato*’ de Ulpiano.

A disciplina deste remédio processual caracteriza-se pelo fato de ser concedido pelo pretor a *quibus de populo*, independentemente de um interesse específico do autor. As peculiaridades da *actio popularis* justificam, segundo alguns juristas, o seu posicionamento intermédio, no *Digesto*, entre os *iudicia publica* e os *privata*. A este propósito Massimo Miglietta, aceitando a distinção mommseniana entre *actio popularis* e *publica accusatio*, baseada em um critério de ordem puramente quantitativa, indica a *actio popularis* para delitos de menor gravidade e a *publica accusatio* para os de maior gravidade:

“la ragione di tale struttura è dovuta al fatto che, mentre con il termine *delicta* si indicavano quegli illeciti perseguibili solo ad istanza della parte

---

(\*) FAMETRO-Faculdade Metropolitana de Manaus. Brasil.

offesa, nella forma del processo privato, con comminazione di una pena (sempre di natura privata) da corrispondere alla vittima, per contro, alla categoria dei crimini (*crimina*), appartenevano quegli illeciti ritenuti di particolare gravità, ai quali era collegata la sanzione di una pena pubblica (corporale ou pecuniaria) e, soprattutto, alla cui persecuzione provvedevano gli organi dello Stato, d'ufficio o su denuncia di *quivis de populo*, ossia di qualsiasi cittadino.”<sup>(1)</sup>

Quanto à aplicação deste critério topográfico na compreensão da natureza jurídica da *actio popularis*, alerta Francesco Paolo Casavola que o argumento topográfico que põe em resalto a posição, no *Digesto*, do título ‘*de popularibus actionibus*’ depois dos delitos privados e antes dos *iudicia publica* atesta somente o valor atribuído pelos juristas de Justiniano às ações populares, não certamente pelos juristas clássicos, pormenorizando na nota 24 que “Infatti, il titolo *de popularibus actionibus* è di fattura giustiniana. I classici ignoravano una sistemazione unitaria delle azioni popolari”<sup>(2)</sup>.

Pode-se, portanto, afirmar que a ação popular, como nos refere Miglietta, no direito justiniânico encontra-se em uma posição intermédia entre o delito e o crime:

“L’azione popolare veniva pertanto a trovarsi, nel diritto giustiniano, in una posizione per così dire intermedia tra il delitto e il crimine, in quanto esperibile, nel termine di un anno per le ragioni che sono indicate (ossia la difesa di un pubblico interesse), non, tuttavia, nelle forme del processo pubblico, bensì in quelle del processo civile (privato), e, parimenti, mai contro gli eredi del responsabile dell’azione lesiva.”<sup>(3)</sup>

Não há dúvida de que a *actio popularis* e a *publica accusatio* apresentavam vários pontos em comum, e.g., a) a legitimação ativa concedida a *quivis de populo*; b) a impossibilidade para as mulheres e pupilos de serem legitimados ativamente (Ulp. 25 *ad ed.* D. 47, 23, 6).

No que concerne à problemática da legitimação das mulheres e pupilos podemos encontrar posições doutrinárias diferenciadas, alguns, como J.L. Perez Gil reputam que a razão da proibição para mulheres e pupilos tenha que ser buscada na identidade de regimes entre ações populares e acusa pública, em que

<sup>(1)</sup> M. MIGLIETTA, verbete “Azione popolare” in E. Sgreccia, A. Tarantino (a cura di). *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane. 2009. p. 696.

<sup>(2)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*, Pubblicazioni della Facoltà Giuridica dell’Università di Napoli. Jovene, Napoli 1957, p. 6.

<sup>(3)</sup> M. MIGLIETTA, verbete “Azione popolare” in E. Sgreccia, A. Tarantino (a cura di). *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, p. 696.

a mulher tinha legitimação para agir somente quando se tratava de delitos que ferissem o seu próprio interesse ou o interesse de parentes próximos <sup>(4)</sup>, outros, como F. P. Casavola que analisando a *actio de sepulcro violato*, no que concerne à natureza jurídica da ação a partir do ponto de vista do interesse/legitimação (interesse privado/público/*unus ex populo*), fundamenta a proibição no fato de que ambos, mulheres e pupilos, estavam submetidos à tutela:

“La donna e il pupillo non raggiungono la individuale autonomia del *singulus homo*. Per compiere la *litis contestatio* abbisognano dell’intervento del *tutor auctor*, che rappresenta l’interesse familiare, la loro capacità di stare in giudizio è direttamente limitata dallo *status familiae*. Di qui la incompatibilità di attore popolare, ma di qui anche la possibilità di una eccezionale ammissione all’azione, quando la presenza dell’interesse privato-familiare, per essere assunta come causa di legittimazione ad esclusione dei terzi, giustifica l’intervento de *tutor auctor*.” <sup>(5)</sup>

Pedro Resina, por sua vez, em obra que nos fornece um quadro amplo e detalhado da legitimação ativa da mulher no processo criminal romano, afirma que “partiendo de la consideración de la mujer ante el proceso penal republicano, en que, si bien su capacidad para *ream fieri*, y, en consecuencia, ser *damnata*, es posible ante los órganos jurisdiccionales, establecidos al efecto, [...], no tenían por el contrario la legitimación procesal activa a la hora de intentar un *iudicium legitimum* ante las *quaestiones*, ya que esta función quedaba reservada en cualquier caso al ciudadano romano de sexo masculino” e ainda, “A partir de Augusto, y a lo largo del Principado, asistimos a una reconsideración de esta situación, al operar sobre ella tanto el legislador como el jurista en su labor de interpretación, contemplándola por vez primera en algunas actuaciones, y haciéndola objeto en algunos supuestos de una especial y excepcional consideración en esta esfera del derecho” <sup>(6)</sup>, em particular no que concerne às ações populares, conclui Resina “En lo que se refiere a su legitimación ante las acciones populares, podemos concluir esta cuestión, manifestando cómo a la mujer, a quien se le prohíbe de forma general su ejercicio, se le admite a interponer la acción popular siempre con carácter excepcional: bien por perseguir un interés propio y directo, en un primer momento, bien, posteriormente, por extensión y transformación paralela a la del procedimiento en general, en el ámbito de los

<sup>(4)</sup> J. L. PEREZ GIL, *La acusación popular*. Granada, 1998. p. 20.

<sup>(5)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*, pp. 112-113.

<sup>(6)</sup> P. RESINA, *Legitimación activa de la mujer en el proceso criminal*. Ediciones Clásicas. Madrid, 1996. p. 135.

*sui*, aunque en este caso de forma más restrictiva que la experimentada por la *accusatio* en los *iudicia publica*”<sup>(7)</sup>.

As muitas semelhanças entre *actio popularis* e *publica accusatio* levaram muitos doutrinadores a aproximar conceitualmente as duas ações. Porém, essas não são assimiláveis, pois a ação popular realiza-se segundo o rito do processo privado em duas fases, diante do magistrado e do órgão judicante, neste caso os *recuperatores*. Como bem sustenta Massimo Miglietta:

“questo aspetto fa sì che non possa essere condivisa la teoria che vede nel processo criminale romano, e nella sua instaurazione su denuncia da parte del *quivis de populo*, l’origine dell’azione popolare.”<sup>(8)</sup>

Muito além daquela que pode ser a disputa doutrinária quanto à natureza jurídica da ação popular no direito romano, não há dúvida que este instrumento processual foi amplamente aplicado na experiência jurídica romana (baste pensar que o *Digesto* contém um inteiro título dedicado a *actio popularis*), e que certamente os juristas clássicos não se preocuparam, na mais perfeita linha de continuidade do pensamento jurídico romano, em elaborar uma teoria da *actio popularis*, preocupando-se somente em apresentar os casos concretos e as soluções elaboradas, paulatinamente, pelo direito romano.

## 2. A DEFINIÇÃO DE *ACTIO POPULARIS* NAS FONTES ROMANAS

Paul. 8 *ad ed.* D. 43, 23, 1.

A única definição de *actio popularis* está contida no *Digesto* em Paul. 8 *ad ed.* D. 43, 23, 1.

“*Eam popularem actionem dicimus quae suum ius populi tuetur*” (“Llamamos acción popular la que ampara el derecho propio del pueblo”)<sup>(9)</sup>.

A definição de Paulo contrapõe o substantivo *populus* ao adjetivo *popularis*, sendo que o adjetivo que corresponde ao substantivo *populus* é *publicus* e não *popularis*. Francesco Paolo Casavola observa que:

“La indagine terminologica rivela, per suo conto, una indefettibile opposizione tra *publicus* e *popularis*, il primo denso di significati giuridico-

<sup>(7)</sup> P. RESINA, *Legitimación activa de la mujer en el proceso criminal*, p. 139.

<sup>(8)</sup> M. MIGLIETTA, VERBETE “Azione popolare” in E. Sgreccia, A. Tarantino (a cura di), *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, *op. cit.*, 696, nt. 9.

<sup>(9)</sup> D. ILDEFOSO L. GARCÍA DEL CORRAL, *Cuerpo del Derecho Civil Romano (a doble texto, traducido al castellano del latino)*, publicado por Kriegel, Hermann y Osenbrüggen, Barcelona, 1897, p. 720.

-formali relativi al *populus*-Stato, il secondo, venuto di moda nel linguaggio della lotta politica della tarda repubblica, con accezioni polivalenti, ma sempre riferiti al *populus* come estraneo e soggetto al potere, o ad una frazione — e fazione — di esso, distinta dalla classe di governo, dagli *optimates*.”<sup>(10)</sup>

Independentemente de observarmos, como sustenta M. Giagnorio<sup>(11)</sup>, que provavelmente o jurista Paulo utiliza *popularis*, ao invés de *publicus*, buscando evitar a confusão com a expressão *actio publica*, é necessário, para fins de compreensão da natureza jurídica da ação popular no direito romano, entendermos qual seja o significado de *populus* e *popularis* na definição de Paulo.

O termo *populus* tem dado origem a diferentes interpretações e acepções. No século XIX os estudiosos entendiam que *Populus* correspondesse a um sujeito de direito distinto da universalidade dos *cives*, sendo, portanto, descrito como uma pessoa jurídica, titular de direitos privados e públicos. A tese do “*Populus als Staat*”, formulada por J. Rubino<sup>(12)</sup>, foi aceita e desenvolvida por Mommsen<sup>(13)</sup> que elabora, nas pegadas de Savigny<sup>(14)</sup>, a famosa teoria da natureza procuratória da *actio popularis*. O cidadão romano em representação do *Populus* (*Populus als Staat*) requeria a ação popular para tutelar e defender um interesse coletivo. A construção mommseniana foi duramente criticada pela doutrina posterior; baste pensar às considerações de Jhering<sup>(15)</sup>, em *Lo scopo del diritto*, quanto à impossibilidade de se aplicar ao mundo romano a abstração da pessoa jurídica ‘Estado’:

“Se si paragona il quadro offerto dall’antica Roma [...] con la cupa concezione dello stato prodotta dall’assolutismo moderno e dallo stato

<sup>(10)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*, op. cit., p. 9.

<sup>(11)</sup> M. GIAGNORIO, “Brevi note in tema de azioni popolari”, *Rivista scientifica annuale ‘Teoria e storia del diritto privato’*, <http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com/>. Acesso in 19 06 2012.

<sup>(12)</sup> J. RUBINO, *Über den Entwicklungsgang der römischen Verfassung bis zum Höhepunkte der Republik*, Cassel 1839, pp. 233 ss.

<sup>(13)</sup> T. MOMMSEN, *Römischen Staatsrecht*, III, Berlin, 1886, 824 ss.

<sup>(14)</sup> K. SAVIGNY, *Sistema attuale del diritto romano*, trad. it, 1886; ID. *Das Obligationenrecht als Theil des heutigen römischen Rechts*, II, Berlin, 1853. Savigny reputava que nas ações populares o cidadão desenvolvia uma função de ‘Staatsanwalt’, isto é, agia em nome e por conta do Estado para a tutela de um interesse público.

<sup>(15)</sup> R. VON JHERING, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Leipzig 1878, pp 183 ss; ID., *Der Zweck im Recht*, Leipzig 1884, trad. it. a cura de M. G. Losano, *Lo scopo del diritto*, Torino, 1972, pp. 393 ss.

di polizia nei popoli dell'Europa moderna; se si pensa alla separazione totale, anzi alla contrapposizione, nel rapporto tra singolo e Stato, si stupisce per la quasi incredibile diversità di aspetto che ha potuto assumere il medesimo rapporto [...]. Il romano sapeva che, come lo stato non é altro che i suoi cittadini, anche la *gens*, il *municipium* e la *colonia* non erano altro che i *gentiles*, i *municipes* ed i *coloni*. La nostra scienza moderna, invece dei singoli membri [...], prende in considerazione la persona giuridica, come se questo ente soltanto pensato, che non può né godere, né sentire, avesse un'esistenza autonoma. Se é vero quello che ho detto poc'anzi ('lo stato sono io'), posso ripeterlo anche per la persona giuridica."

Interessante notar que seguindo a mesma linha de raciocínio de Jhering, com particular atenção ao problema da pessoa jurídica no direito romano, Pierangelo Catalano, afirma, nos anos noventa, que a expressão *Populus Romanus Quirites* "não indica, de maneira alguma, um 'ente ideal' mas sim uma pluralidade de homens 'reunidos' ou 'unidos' (e enquanto tais, *Populus* e *Quirites*). Uma correta aplicação do método histórico-filosófico (livres dos preconceitos evolucionistas tendentes a projetar na antiguidade "progressivas" passagens do concreto ao abstrato) leva a pôr em evidência a coexistência das expressões *Populus Romanus Quirites*, *Quirites (omnes Quirites)* e *Populus Romanus*: cada uma usada em contextos diversos, por motivos diversos, mas todas significando concretamente os membros do *Populus Romanus*"<sup>(16)</sup>.

No diapasão das duas concepções, Karl Bruns, jurista alemão, em 1864, publica o volume *Die Römischen Popularklagen*<sup>(17)</sup>, obra em que desenvolve uma análise da *actio popularis* a partir da concepção de *Populus* como Stato-multiplicidade dos *cives*, contrapondo-se, portanto, à concepção de *Populus*-Estado à base da construção mommseniana.

Desenvolvendo ulteriormente a tese de Bruns, fundamentada na ideia do *Populus* como Stato-multiplicidade dos *cives*, o romanista italiano Carlo Fadda, em 1894, publica uma obra que se pode considerar, até hoje, a monografia mais

<sup>(16)</sup> P. CATALANO, "As raízes do problema da pessoa jurídica", *Revista de Direito civil, imobiliário, agrário e empresarial*, ano 19, julho-setembro/1995, 73, pp. 69 ss.; ID., *Diritto e Persone. Studi su origine e attualità del sistema romano*. I, Giappichelli, Torino, 1990, pp. 166 ss.; Cfr. R. ORESTANO, *Il problema delle persone giuridiche in diritto romano*. I, Torino, 1968, 204 ss.; ID., "«Persona» e «persone giuridiche» nell'età moderna", *Azione, Diritti soggettivi, Persone giuridiche*. Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 193 ss.

<sup>(17)</sup> K. BRUNS. *Die Römischen Popularklagen*. in ZRG 3 (1864).

completa sobre as ações populares, ressaltando o autor, no *Prefácio*, a importância deste instituto:

“E poiché trattasi di istituto, che suole considerarsi come emanazione del principio liberale e della sovranità popolare, si capisce facilmente quanto sia esso degno d’attenzione e di studio.”<sup>(18)</sup>

Francesco Paolo Casavola, na metade do século passado, retoma a discussão sobre a *actio popularis* e oferece uma diferente interpretação de *Populus*, ele assevera:

“Che nella definizione di D. 47.23.1 si legga che l’*actio popularis* tutela il *ius suum populi*, non significa che essa difenda il diritto dello Stato-unità dei *cives*, secondo i mommseniani, o dello Stato-molteplicità dei *cives*, secondo Bruns e Fadda.

Noi dimostreremo che quella definizione non può essere compresa con codesti pre-concetti, che l’antica dottrina mutuava, più o meno consapevolmente, dalle ideologie politiche, o idealistiche o liberali, del suo secolo. L’analisi dei fatti sociali, che hanno portato alla concessione delle *actiones populares*, rivela come «*populus*» sia qui nulla più che l’empirico insieme degli individui che popolano la città e che rivendicano come *ius suum* il riconoscimento e la tutela di interessi, non ricompresi nella *res familiaris* ed estranei alla *res publica*, ma posti dall’ambiente comune in cui si svolgono le loro individuali e quotidiane attività.”<sup>(19)</sup>

A diferente maneira de se conceber o significado do termo *Populus* influi, substancialmente, no que concerne ao interesse tutelado, pois que se o termo indica um ente totalmente desvinculado da sua base pessoal, não haverá como se supor um interesse pessoal do autor popular; o interesse tutelado pela *actio* será, forçosamente, público. Se, ao contrário, *Populus* é, materialmente, o conjunto dos *cives*, o *suum ius populi*, nada mais é que o direito de cada *cives*, podendo-se, portanto, admitir o interesse pessoal do autor popular.

Quanto ao significado de *popularis*, cumpre ressaltar as observações feitas por Fadda e por Casavola que bem se harmonizam com as acepções dadas a *Populus*.

<sup>(18)</sup> C. FADDA. *L’azione popolare* (1894), *Studia Juridica XXVI. Studio di Diritto Romano ed Attuale*, I (Parte Storica — Diritto Romano), edizione anastatica, L’Erma di Bretschneider, Roma, 1972, p. 9.

<sup>(19)</sup> F. P. CASAVOLA. *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*. *op. cit.*, pp. 18 ss.

Fadda sustenta em sua monografia:

“In proposito ritengo, che *popularis* non abbia mai servito direttamente a significare cosa fatta nello interesse dello Stato come tale.

[...]

A me pare evidente, che in tutti questi passi l’epiteto accenni a cosa, che si attaglia ad ogni cittadino senza distinzione, e che gli è propria come individuo appartenente ad una comunione sociale.

[...]

Non parmi, che *popularis* si trovi mai nel senso di cosa appartenente allo Stato, o relativa al pubblico interesse.”<sup>(20)</sup>

Considerando como um dado consolidado pela doutrina o fato de que a *actio popularis* se situa entre o *ius privatum* e o *ius publicum*, que o interesse por ela tutelado desloca-se entre o interesse privado e o interesse público, Casavola, analisando a catalogação dos *sacra*, segundo o testemunho de Festo<sup>(21)</sup>, ressalta que “L’antica dicotomia tra *sacra publica (quae publico sumptu pro populo fiunt)* e *sacra privata (quae pro singulis hominibus, familiis, gentibus fiunt)* è innovata da Labeone con l’introduzione del *tertium genus dei sacra popularia (quae omnes cives faciunt, nec certis familiis adtributa sunt)*. I *sacra popularia*, dunque, nascono da um processo di separazione dai *sacra privata*. I *sacra dei singuli homines*, in antico ricompresi con quelli delle *familiae* e delle *gentes* tra i *sacra privata*, sono ora isolati in una categoria autonoma, sono ora i *sacra popularia*. Il distacco è nettissimo tra le tre nozioni: pubblico è dello Stato, privato è della famiglia, popolare è del *singulus homo*, dell’individuo”<sup>(22)</sup>.

A *actio popularis*, segundo a construção doutrinária de Casavola, abre um espaço para a tutela do interesse do indivíduo, distinto daquele da família e daquele do Estado.

### 3. A DISPUTA DOUTRINÁRIA QUANTO À NATUREZA JURÍDICA DA *ACTIO POPULARIS*

A disputa doutrinária quanto à natureza jurídica da *actio popularis* se desenvolve em um longo arco de tempo, pois, o interesse ou desinteresse dos juristas

<sup>(20)</sup> C. FADDA. *L’azione popolare* (1894), *op. cit.*, pp. 298 ss.

<sup>(21)</sup> Fest., *Publica sacra*, Lindsay 298.

<sup>(22)</sup> F. P. CASAVOLA. *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*, *op. cit.*, pp. 15 ss.

por este instrumento processual foi condicionado pelos diversos momentos históricos. Andrea Di Porto reputa que os motivos determinantes do desinteresse dos juristas tenham que ser buscados “nel venir meno di un interesse politico verso strumenti che danno voce alle istanze soggettive dei cittadini”<sup>(23)</sup>.

O instituto da *actio popularis* foi objeto de aprofundados estudos no século XIX, momento histórico em que as revoluções liberais buscavam estabelecer limites ao poder e à intervenção do Estado visando à proteção dos direitos do indivíduo, portanto, perseguindo a criação e a consolidação dos Estados liberais.

Destarte, Casavola assevera que “um più attento interesse per le azioni popolari romane fu direttamente sollecitato dalle rivoluzioni liberali maturate alla metà del secolo scorso e richiedenti una nuova sistemazione dei rapporti tra cittadino e Stato, dopo la caduta delle costituzioni assolutistiche”<sup>(24)</sup>.

A polémica doutrinária quanto à natureza jurídica da *actio popularis* parte da identificação desta com a *publica accusatio*, sendo esta concedida a *quivis de populo*. O interesse tutelado é um interesse coletivo, assim sendo, a ação teria sido de natureza pública.

Podemos dizer que o assertor mais destacado deste posicionamento foi Theodor Mommsen, o qual sustentava ser a *actio popularis* uma ação pública já que o interesse tutelado era coletivo, justificando o fato de que a *actio popularis* operava-se segundo o rito do processo privado por ser ela utilizada em delitos de pouca relevância. Segundo Mommsen o ator popular agia em nome do povo, e não por um interesse próprio, na qualidade de representante, tendo, portanto, a ação popular uma natureza procuratória, assim como a *publica accusatio*. O *quivis de populo*, em ambos os casos, prestava um serviço à inteira comunidade de cidadãos.

O grande jurista alemão excluía qualquer implicação de um interesse particular nas ações populares, posição esta que bem se harmonizava com o patriotismo dos romanos e com as virtudes do cidadão romano, defendidos em sua obra. Ora, se a ação é pública o eventual provento deve ir aos cofres públicos, mas encontramos nas fontes casos em que este era destinado, unicamente, ao

<sup>(23)</sup> A. DI PORTO, *Interdetti popolari e tutela delle 'res in usu publico'*. *Linee di un'indagine, em Diritto e processo nell'esperienza romana. Atti de seminario torinese (4-5 dicembre 1991) in memoria di Giuseppe Provera*, Napoli, 1994, 497 ss. Acrescenta, ainda, o autor que “non v'è dubbio come la lunga esperienza non democratica vissuta dall'Italia e dalla Germania fra le due guerre, riducendo al minimo la sfera di applicazione dell'azione popolare e dei consimili istituti per un'evidente ragione di incompatibilità ideologica, abbia favorito il disinteresse nei confronti del nostro tema”.

<sup>(24)</sup> F. P. CASAVOLA. *Studi sulle azioni popolari romane. Le "actiones populares"*. *op. cit.*, p. 2.

autor. Mommsen reputa o fato uma aparente anomalia, pois, sustenta que tal soma era um prêmio dado ao cidadão com a finalidade de incentivá-lo a denunciar comportamentos danosos à coletividade, e não um ressarcimento pela lesão de um direito próprio <sup>(25)</sup>.

Karl Bruns na obra *Die römischen Popularklagen* <sup>(26)</sup> apresenta uma posição absolutamente diversa daquela de Mommsen.

Bruns aponta uma nítida diferença entre a *actio popularis* e a *publica accusatio*, como bem salienta Casavola “Bruns denuncia la profonda diversità esistente tra le azioni con condanna guadagnata dall’attore e quelle con condanna guadagnata dalla cassa dello Stato, municipio o colonia” <sup>(27)</sup>.

Logo, refuta Bruns a tese de Mommsen de que ambas as ações possuísem uma natureza procuratória, limitando a natureza procuratória às ações, cujo provento ia para o *aerarium*; naquelas cujo provento é do autor, este age no próprio interesse, embora este interesse coincida com o interesse público, ou seja, do ‘Estado’. Somente a estas últimas os Romanos reservaram a qualificação de *actiones populares*.

O ator popular perseguia um interesse individual de reprimir determinados delitos, não como privado, mas como membro da comunhão estatal.

Cumpra ressaltar que o conceito de Estado-*Populus* de Bruns era profundamente diverso daquele de Mommsen, para ele tratava-se do Estado-multiplicidade dos *cives* e não do Estado-unidade distinto dos *cives*. Como observa Casavola na sua análise do pensamento de Bruns: “La questione posta da Bruns non verteva sulla natura dell’interesse tutelato, se individuale o pubblico. Ma piuttosto se lo Stato in Roma, e in particolare il *Populus*, chiamato in causa dalla definizione dell’*actio popularis* in D. 47, 23, 1, fosse lo Stato-molteplicità dei *cives*, o lo Stato-unità distinto dai *cives*. L’origine dell’organizzazione statale in Roma, così come difesa da Jhering, ampliamento della comunione gentilizia, determinava la sua scelta per la prima figura. In questa, l’iniziativa del singolo si prestava ad essere interpretata come originaria e non derivata da un mandato della comunità” <sup>(28)</sup>.

A ação popular, para Bruns, era aquela que cada *quivis de populo* propunha para tutelar um interesse público, mas fundada em um direito próprio do autor

<sup>(25)</sup> Para uma maior compreensão da posição mommseniana ver T. MOMMSEN, *Die Stadtrechte der Latinischen Gemeinden Salpensa und Malaca in der Provinz Baetica*, em *Abhandlungen der Sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften*, III, Leipzig, 1855, 361 ss.; ID. *Die Popularklagen*, em *ZSS*, XXIV, 1903, 1 ss.

<sup>(26)</sup> K. BRUNS, *Die römischen Popularklagen*, em *ZRG*, 3, 1864, 341 ss.

<sup>(27)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*, op. cit., p. 2.

<sup>(28)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*, op. cit., p. 5.

e para uma sua própria vantagem, não agindo, portanto, como um procurador, como queriam os partidários da tese mommseniana.

O pensamento de Carlo Fadda, detalhado de maneira magistral na obra de 1894, parte da análise de Bruns e nega uma visão unitária da *actio popularis* e da *publica accusatio*:

“È popolare quell’azione, che ogni cittadino, sia pure nel pubblico interesse, propone a vantaggio proprio e come azione a lui propria.”<sup>(29)</sup>

Bruns já havia evidenciado a distinção entre as ações concedidas ao *quivis de populo*, com efeito, explica Fadda:

“Si deve per contro al Bruns la distinzione fra le azioni esperibili da ogni cittadino nell’interesse proprio, e quelle affidate a’singoli cittadini per le pene dovute alla cassa pubblica. In quelle il cittadino non si presenterebbe già como ufficiale, procuratore, rappresentante dello Stato, ma agirebbe semplicemente ed immediatamente in base al suo proprio diritto soggettivo, spettantegli come a cittadino.”

Fadda utiliza o conceito de direito público subjetivo para fundamentar a *actio popularis*, compondo, assim, a inegável presença do interesse público e do interesse privado nas ações populares.

Relata, ainda, Fadda a posição de Scialoja: “La dottrina del Bruns, [...] è riassunta e formulata dallo Scialoja nel modo più semplice e chiaro. Dovrebbe farsi questa gradazione: *a)* diritto spettante alla comunità come ente a sè, ed esperibile a mezzo de’ normali organi speciali; *b)* diritto spettante alla comunità come ente a sè, ma esperibile da ciascun membro di essa; *c)* un diritto spettante a tutti i membri della comunità, non concentrato nell’ente, ma diffuso ne’singoli membri ed esperibile per ciò da ciascuno di essi; *d)* un diritto privato de’singoli membri della comunione”<sup>(30)</sup>.

O autor tem a convicção de que é difícil, aliás impossível, fazer uma nítida distinção entre os direitos da comunidade e os direitos do indivíduo como membro desta comunidade, salientando que:

“In tale campo é tale la complicazione dei rapporti, che nè procede cautamente, nè può nutrire speranza di probabili risultati colui, che muove dal preconconcetto di sceverare ed isolare i diritti della comunione e quegli dei

<sup>(29)</sup> C. FADDA. *L’azione popolare* (1894), *op. cit.*, p. 302.

<sup>(30)</sup> C. FADDA. *L’azione popolare* (1894), *op. cit.*, p. 304.

singoli membri di essa. È questa una verità generalmente sentita: ma riconoscerla senza mezzi termini, ed attuarla praticamente osta il partito preso di costruire teorie ben delineate, dai contorni netti e recisi.”<sup>(31)</sup>

Na metade do século passado Francesco Paolo Casavola retoma o tema da *actio popularis* e a partir das conclusões de Fadda chega a conclusões absolutamente diversas.

Casavola não compartilha a visão de Fadda de que o caráter popular do interesse e o caráter popular da legitimação ativa estão estreitamente ligados, sustenta, com efeito, Fadda:

“La popolarità dell’interesse e la popolarità della legittimazione attiva sono fra loro indissolubilmente congiute”, acrescentando ainda: “ogni fatto, che direttamente non offenda l’interesse di un singolo, ma sì quello generale della comunione, tocca ed offende più o meno indirettamente l’interesse dei consociati. Lo Stato, in qualunque periodo della sua evoluzione storica si trovi, e l’individuo sono così indissolubilmente e strettamente legati, che è pur danno di questo ogni danno di quello.”<sup>(32)</sup>

Tais afirmações são questionadas por Casavola quando observa que “Popolarità dell’azione, per Fadda, è la generale legittimazione attiva, senza che si dimostri se per avventura questa nozione, che la tradizione romanistica ha consegnato ai moderni, sia stata davvero la nozione romana”<sup>(33)</sup>.

Fadda, segundo Casavola, não considera um dado de capital importância: a complexidade do regime da legitimação ativa.

Apreciando tal problemática Casavola individua um duplice regime:

“Si delinea dunque um regime duplice: *a)* legittimazione esclusiva dell’interessato, cui può seguire, in sua mancanza, rinuncia o decesso, una legittimazione generale sussidiaria; *b)* legittimazione immediatamente generale.”

Afirma, portanto, o autor que:

“Come ben si vede, è tale la rilevanza dell’interesse privato come situazione legittimante esclusiva dei terzi, che continuare a considerare

<sup>(31)</sup> C. FADDA, *L’azione popolare* (1894). *op. cit.*, p. 307.

<sup>(32)</sup> C. FADDA, *L’azione popolare* (1894). *op. cit.*, p. 305 ss.

<sup>(33)</sup> F. P. CASAVOLA. *Studi sulle azioni popolari romane. Le “actiones populares”*. *op. cit.*, p. 13.

l'*actio popularis* come l'azione del *quivis de populo* sarebbe voler perpetrare un errore, già fin troppo tenace.”<sup>(34)</sup>

Esse eminente romanista napolitano considerando a catalogação dos *sacra*, reportada por Festo, assevera:

“L'innegabile valore categoriale della tricotomia labeoniana autorizza la sua applicazione al nostro oggetto. Ora ben si comprende che cosa intendano le fonti, quando ricollegano l'*actio popularis* all'*unus ex populo*. Non è ch'esse dicano che l'azione popolare è l'azione a generale legittimazione attiva, ma che si è legittimati all'azione in base alla mera qualità di *unus ex populo*, di individuo, in egual modo estraneo alla famiglia e allo Stato.”<sup>(35)</sup>

A *actio popularis* viabiliza um espaço à tutela do interesse do indivíduo como tal, não como *cives* nem tampouco como membro de uma família, de uma *gens*.

#### 4. A RECEPÇÃO DA *ACTIO POPULARIS* EM ALGUNS ORDENAMENTOS CONTEMPORÂNEOS, EM PARTICULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A *actio popularis* foi um instrumento processual elaborado pela ordem jurídica romana visando à participação dos *cives* na gestão da *res publica*. Com a difusão do sistema do *ius Romanus*, uno e universal, a partir da *constitutio Antoniniana* de 212 d.C. que estendeu a cidadania romana a todos os habitantes do Império e com essa a aplicação do direito romano, a *actio popularis* passa a ser concedida em todo o território do Império.

Vale, contudo, ressaltar que a utilização da *actio popularis* deve ser atestada nas províncias em época anterior; a este propósito em um recente trabalho sobre as ações populares na *Lex Rivi Hiberiensis*<sup>(36)</sup> (*Lex* que remonta à época de Adriano, 117-138 d.C.) Armando Torrent assevera: “Es por tanto una figura romana antigua, otra figura más muy característica del genio jurídico romano

<sup>(34)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le "actiones populares"*, op. cit., p. 14.

<sup>(35)</sup> F. P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le "actiones populares"*, op. cit., p. 15 s.

<sup>(36)</sup> A. TORRENT, “Las acciones populares en la *Lex Rivi Hiberiensis*”, *Ridrom-Revista Internacional de Derecho Romano*, octubre 2012, pp. 136-137.

en el campo de protección de los derechos (es discutible si son derechos públicos, comunales, o individuales) exportada a Italia y más tarde a provincias, siguiendo siempre estrictos moldes romanos que la legislación municipal, y hablo de legislación municipal en sentido amplio como *leges datae* reguladoras de las relaciones jurídicas públicas insertando en provincias un régimen institucional *more Romano*, por lo que desde este punto de vista la LrH puede encuadrarse en la legislación municipal aunque sólo se refiriera a un aspecto muy específico de la vida provincial regulando todo lo concerniente al uso y mantenimiento de un canal de riego, tema importantísimo para la población agraria de la *Hispania Citerior*.”

Destarte a *actio popularis* é recepcionada pelas Ordenações do Reino <sup>(37)</sup> como ensina Paulo Otero: “A acção popular encontra no Direito Romano a sua origem, isto tanto a nível penal como civil, gozando também de consagração nas Ordenações do Reino, especialmente no âmbito penal, sem prejuízo de se reconhecer aplicabilidade expressa na defesa dos bens dos conselhos e, por outro lado, se discutir a sua vigência por efeito da aplicação subsidiária do Direito Romano no contexto das fontes internas”, e ainda, “A Carta Constitucional de 1826, por seu lado, foi o primeiro texto constitucional português a conferir expressa referência à acção popular (art. 124), isto apesar de circunscrever a sua propositura a certos crimes praticados por juízes” <sup>(38)</sup>. Dispõe o preceito constitucional português:

*Art. 124. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles acção popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.*

Ressalta, ainda, Paulo Otero que a legislação administrativa consagraria, ao abrigo da Constituição de 1826, no Código Administrativo de 1842, a *actio popularis* de natureza corretiva, ou seja, uma ação visando o controle jurisdiccional da legalidade dos atos da Administração, primeiramente em matéria eleitoral, posteriormente, tal controle foi aplicado a outros atos da Administração Pública, reputados contrários ao interesse público e à lei.

Não é de admirar, portanto, que a Constituição portuguesa de 1976 tenha reconhecido o direito fundamental de ação popular no item 3 do art. 52, inserido na Parte I (*Direitos, Liberdades e Garantias de Participação Polí-*

<sup>(37)</sup> *Ordenações Manuelinas*, liv. I tit. 46, § 2.º; *Ordenações Filipinas*, liv. I, tit. 66, § 11.º

<sup>(38)</sup> P. OTERO, “A acção popular : configuração e valor no actual direito português”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, a.59, n. 3 (dez.1999), pp. 872-873.

tica) <sup>(39)</sup>. Observa, por outro lado, Paulo Otero que as revisões constitucionais de 1989 e de 1997 ampliaram as modalidades de ação popular <sup>(40)</sup>.

A Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, implementou o regime jurídico da ação popular no ordenamento português que pode ser sintetizado, segundo Paula Meira Lourenço <sup>(41)</sup>:

- “a) Visa a protecção de interesses difusos, designadamente, saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural (art. 1.º, § 2, da LAP).
- b) A legitimidade processual activa é conferida a **qualquer cidadão** no gozo dos seus direitos civis e políticos, às **associações e fundações defensoras dos interesses** acima referidos, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda (art. 2.º, § 1, da LAP), às **autarquias locais** em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição (art. 2.º, § 2, da LAP) e ao **Ministério Público** (art. 16.º da LAP: representa o Estado, os ausentes, os menores e demais incapazes e outras pessoas colectivas pública, quando seja autorizado por lei).”

O direito romano através de fenômenos como a colonização e a recepção, difundiu-se por toda a América Latina, trazendo para o Novo Mundo as grandes construções jurídicas, mediadas pelo direito lusitano e ibérico, elaboradas pelo gênio dos romanos.

Antônio Carlos Wolkmer dissertando sobre a história do direito brasileiro assevera:

“O empreendimento do colonizador lusitano, caracterizando muito mais uma ocupação do que uma conquista, trazia consigo uma cultura considerada

<sup>(39)</sup> “3. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.”

<sup>(40)</sup> P. OTERO, “A acção popular : configuração e valor no actual direito português”. *op. cit.*, p. 873.

<sup>(41)</sup> P. MEIRA LOURENÇO, *Experiência em Portugal*, trabalho apresentado na audiência pública *Public hearing on a A horizontal instrument for collective redress in Europe?*, promovido pelo Comité de Assuntos Legais do Parlamento Europeu (Committee on Legal Affairs), Bruxelas, 12.07.2011.

mais evoluída, herdeira de uma tradição jurídica milenária, proveniente do Direito Romano.”<sup>(42)</sup>

Vale ressaltar que analisando as raízes culturais da legislação brasileira A.L. Machado Neto ensina que dos três elementos (lusitano, indígena e negro) que compuseram a cultura brasileira, a nacionalidade brasileira, somente a do colonizador luso influenciou de forma determinante a nossa formação jurídica<sup>(43)</sup>.

Indiscutível, portanto, a afirmação de Wolkmer de que “De fato, o Direito vigente no Brasil-Colônia foi transferência da legislação portuguesa contida nas compilações de leis e costumes conhecidos como Ordenações Reais, que englobavam as Ordenações Afonsinas (1446), as Ordenações Manuelinas (1521) e as Ordenações Filipinas (1603)”<sup>(44)</sup>.

Sustenta José Afonso da Silva que a ação popular era admitida no Brasil mesmo sem que houvesse específica previsão legal:

“Constata-se, assim, que a ação popular do Direito Romano era admitida entre nós, embora sem lei que a consignasse expressamente. Mas sua admissibilidade se restringia à defesa de logradouros públicos, das coisas de domínio e uso comum do povo.”<sup>(45)</sup>

Com a Constituição do Império de 1824 temos pela primeira vez a utilização do termo ação popular, pois o art. 157 dispunha:

*Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.*

Pinto Ferreira afirma que “pela primeira vez se aludiu precisamente o nome de ação popular, numa espécie de ação que, no fundo, é uma concretização nova de ‘actio de corrupto albo’, no sentido de defesa e resguardo da pureza da jurisdição”<sup>(46)</sup>.

<sup>(42)</sup> A. C. WOLKMER, *História do Direito no Brasil*, 5 ed., Forense, Rio de Janeiro, 2010, pp. 58 ss.

<sup>(43)</sup> A. L. MACHADO NETO, *Sociologia Jurídica*, 4 ed., Saraiva, São Paulo, 1979, p. 307-310.

<sup>(44)</sup> A. C. WOLKMER, *História do Direito no Brasil*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>(45)</sup> J. A. DA SILVA, *Ação Popular Constitucional. Doutrina e processo*, 2 ed., São Paulo, 2007, p. 33.

<sup>(46)</sup> P. FERREIRA, “Da Ação popular constitucional”. *Revista de Direito Público*, v. 5, n. 20, p. 32-47, abr./jun. 1972.

A Constituição republicana de 1891 não acolheu a ação popular, sequer aquela de caráter penal prevista na constituição imperial. O Código Civil de 1916<sup>(47)</sup>, como ensina J. A. da Silva, proscreeu a ação popular “adotando doutrina defendida por Clóvis Beviláqua e bem traduzida nestas palavras de Manuel Aureliano de Gusmão: ‘No estado atual, porém, não só do nosso Direito, como do Direito de quase totalidade das nações civilizadas, não mais há lugar ao exercício das ações populares; e a razão é que, [...], na organização jurídica, hodierna, por um lado, os atos que, no Direito Romano, autorizavam as ações populares, ou passaram a constituir crimes definidos e punidos pelas leis penais, ou a ser objeto de leis de policia, de leis provinciais, comunais, e por outro lado a função judiciária de velar pela guarda e conservação dos bens públicos e de defender, em juízo, os interesses sociais e coletivos é exercida pelos representantes do ministério público, para tal fim criado e instituído no organismo político da generalidade dos povos cultos’”<sup>(48)</sup>.

Apesar dessa linha doutrinária a ação popular resistiu e se impôs na legislação brasileira. O art. 113, inc. 38 da Constituição de 1934 a consignou expressamente: “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”.

Após três anos, já em plena era Vargas, a ação popular foi suprimida pela Constituição de 1937<sup>(49)</sup>, vindo a ser contemplada novamente pelo art. 141, § 38, da Constituição de 1946, perdurando, com maior ou menor alcance, em todas as constituições subsequentes (art. 150, § 31, da CF de 1967; art. 153, § 31, da EC n. de 1969 e na atual CF em seu art. 5, LXXIII).

Desde 1934 várias tentativas foram feitas para que se regulamentasse o processo da ação popular (prevista seja na CF de 1934, seja na CF de 1946). Em 1965, a Lei 4.717 regulamentou a ação popular e teve o mérito, como observa Daniel Amorim Assumpção Neves, “de ser a primeira lei que indiscutivelmente trata de tutela coletiva no ordenamento brasileiro, sendo significativas

---

<sup>(47)</sup> Veja-se o art. 76 do Código civil brasileiro de 1916: *art. 76. Para propor, ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico, ou moral.*

*Parágrafo único. O interesse moral só autoriza a ação quando toque diretamente ao autor, ou à sua família.*

<sup>(48)</sup> J. A. DA SILVA. *Ação Popular Constitucional. Doutrina e processo, op. cit.*, p. 34; cfr. D. AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES. *Ações constitucionais*, Forense, Rio de Janeiro 2011, p. 204.

<sup>(49)</sup> Como bem assevera J. A. DA SILVA na Carta de 1937 (ver *Ação Popular Constitucional. Doutrina e processo, op. cit.*, p. 38) “não havia lugar para um instituto que reentrou na ordem jurídica nacional como manifestação do espírito democrático e como garantia do cidadão. O autoritarismo do regime de 1937 não tolerava tal garantia, destinada exatamente a impedir desmandos dos gestores das coisas públicas, mediante a participação fiscalizadora do cidadão no poder administrativo”.

as inovações propostas por tal lei, tais como a diferenciada forma de legitimação ativa, a possibilidade de réu virar autor, a coisa julgada *secundum eventum probationis*, a obrigatoriedade de execução da sentença de procedência, dentre outras significativas novidades procedimentais à época...”<sup>(50)</sup>.

A Carta Magna de 1988, a constituição cidadã, no Título II (“Dos direitos e garantias fundamentais”), Capítulo I (“Dos direitos e deveres individuais e coletivos”) contempla, como instrumento de participação popular, a *actio popularis* em seu art. 5, LXXIII:

“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

Destarte leciona Uadi Lammêgo Bulos que a ação popular é um instrumento de participação política “verdadeiro reflexo da diretriz que consagra a soberania popular (art. 1, parágrafo único)”; evidenciando, outrossim, outras formas de exercício de soberania popular, previstas na Constituição de 1988:

“o povo também poderá exercer a função fiscalizatória do Poder Público, pleiteando a legalidade dos atos administrativos e a defesa da coisa pública (*res publica*), mediante: (i) sufrágio; (ii) voto em eleições, plebiscitos e referendos; (iii) iniciativa popular de lei; e (iv) direito de organização e participação em partidos políticos.”<sup>(51)</sup>

Esta garantia constitucional, como assevera Lammêgo Bulos, concede ao cidadão a faculdade de intervir na vida pública a partir de duas perspectivas:

- a) como meio de fiscalização dos negócios do Estado, no tocante à proteção da moralidade administrativa;
- b) como ação judicial, corretiva de atos lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente ao patrimônio histórico e cultural;

A finalidade da ação popular é a proteção de interesses difusos, invalidando atos ilegais e lesivos ao patrimônio histórico e cultural da União, dos Estados,

<sup>(50)</sup> D. AMORIM ASSUMPCÃO NEVES, *Ações constitucionais*, op. cit., p. 204.

<sup>(51)</sup> U. LAMMÊGO BULOS, *Curso de Direito Constitucional*, 6 ed., Saraiva. São Paulo, 2011, p. 782.

do Distrito Federal ou dos Municípios, visando à salvaguarda do princípio da moralidade administrativa e do meio ambiente.

Quanto à natureza da ação popular o art. 22 da Lei 4.717/65 fixa a especificidade deste instrumento processual, já que estabelece a aplicação das regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da lei regulamentadora, **nem a natureza específica da ação.**

A este propósito baste lembrar que a propositura da ação independe da existência de um direito subjetivo material do autor a ser tutelado pelos órgãos jurisdicionais.

J. A. da Silva, com a sua habitual lucidez, afirma:

“A Constituição conferiu a qualquer cidadão o direito de propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidades de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultura. Instituiu, assim, um remédio processual, mediante o qual o cidadão participa da alta missão política de fiscalizar a gestão dos negócios públicos, em sentido mais abrangente dessa expressão. Aparece a ação popular, destarte, como instrumento pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta do poder popular consubstanciado no parágrafo único do art. 1 da Constituição: *todo o poder emana do povo.*”<sup>(52)</sup>

## 5. CONCLUSÃO

O tema da *actio popularis* é um tema extremamente amplo e muito, ainda, poder-se-ia dizer sobre este instrumento de participação popular na gestão da *res publica*.

Elucidativas são algumas palavras de Silvio Meira extraídas de uma comunicação que o mestre paraense apresentou em Roma por ocasião do *Congresso Internazionale del centenario di Augusto Teixeira de Freitas* (Roma, 12-14 de dezembro de 1983), organizado pela II Università di Roma, pela Universidade de Brasília e pela Associazione di Studi Sociali Latinoamericani-ASSLA:

“O direito de Roma cresceu como crescem os produtos da natureza, Resistiu às avalanches de lutas armadas, às forças morais de outras civilizações e raças, aceitou o que havia de melhor em outros povos, gerou,

---

<sup>(52)</sup> J. A. DA SILVA, *Ação Popular Constitucional. Doutrina e processo*, op. cit., p. 77.

transformou e apresentou ao mundo a essência de um direito que continua a reger, mesmo camuflado em países de influências anglo-saxônicas, eslavas ou orientais, os destinos da humanidade.

Ainda se podem colher ensinamentos da experiência romana da república e do Império, no trepidante entrechoque de interesses que gerou a legislação republicana — as *leges rogatae* e as *leges datae* — quer no domínio do direito público, quer no direito privado.”<sup>(53)</sup>

Vale lembrar a famosa frase de Jean Jacques Rousseau:

*Le Peuple Romain ce modèle de tous les peuples libres*

Enfim, o gênio dos Romanos nos legou esse instrumento processual que permaneceu no decorrer de sua evolução, até a atualidade, com suas características fundamentais, isto é, um instrumento de controle dos poderes estatais e de participação do cidadão na gestão da *res publica*.

---

<sup>(53)</sup> S. A. B. MEIRA, “O jurista brasileiro Augusto Teixeira de Freitas em face do direito universal”, *Augusto Teixeira de Freitas e Il diritto latinoamericano*, em “Roma e America. Collana di Studi Giuridici Latinoamericani”, vol. 1, Cedam, Padova, 1988, p. 72.