

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

TÁRCILA JAYNARA RIBEIRO DE MOURA

**A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS (MA)**

São Luís

2017

TÁRCILA JAYNARA RIBEIRO DE MOURA

**A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS (MA)**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Alexsandro Rahbani Aragão Feijó.

São Luís

2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Ribeiro de Moura, Tércila Jaynara.

A ação popular como instrumento de controle da administração pública na Comarca da Ilha de São Luís MA / Tércila Jaynara Ribeiro de Moura. - 2017.

79 p.

Orientador(a): Alexsandro Rahbani Aragão Feijó.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Ação popular. 2. Administração pública. 3. Controle social. 4. Moralidade administrativa. 5. Patrimônio público. I. Rahbani Aragão Feijó, Alexsandro. II. Título.

TÁRCILA JAYNARA RIBEIRO DE MOURA

**A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS (MA)**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Alessandro Rahbani Aragão Feijó (Orientador)

Examinador 1

Examinador 2

A Deus, meu princípio, meio e fim. Meu tudo.
Aos meus pais, por sempre sonharem e
acreditarem junto comigo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guardar a minha vida e orientar os meus caminhos. Agradeço porque muito antes de ser meu, sei que esse sonho já era Seu e não tenho dúvidas de que foi o Senhor quem me atraiu até aqui. Gratidão por manifestar o seu poder todos os dias na minha vida e obrigada, especialmente, por me amar tanto e me sustentar ao longo dessa jornada.

Aos meus pais, Yára Jane e Frank Sérgio, por todos os sacrifícios realizados para que nada me faltasse. Imagino que não seja nada fácil assumir a missão de conduzir uma família, mas saibam que em todos os aspectos vocês são simplesmente extraordinários. Agradeço também ao meu irmão, Talysson Moura, por ser a minha maior alegria e, sempre que precisei, o meu fiel consolo. Muito obrigada por fazerem a minha vida transbordar de amor.

Aos amigos, por tornarem os meus dias mais alegres, nas pequenas e nas grandes coisas. De modo especial, aproveito para agradecer a minha amiga Lígia Fernanda, pela virtude que possui de demonstrar sua amizade muito mais com ações que com palavras, e ao meu namorado, Breno Fernandes, por seu amor, paciência e zelo.

Aos juristas, Alexsandro Rahbani Aragão Feijó (orientador desta monografia), Douglas de Melo Martins e Ana Sílvia Fiquene, por todos os ensinamentos compartilhados, pela contribuição dispensada para a concretização deste trabalho e exercerem suas profissões de modo tão admirável, constituindo em verdadeira inspiração pessoal e profissional para a minha vida.

Aos professores, que ao longo de toda a minha vida escolar e acadêmica compartilharam comigo seus conhecimentos, o que hoje culmina nesta maravilhosa conquista. De modo especial, quero agradecer às professoras Keila Rodrigues Silva (minha professora do maternal) e Lilia Figueiredo Lucas (professora de orientação profissional e diretora do Colégio Educallis), pessoas pelas quais nutro grande admiração e sei que levarei pra sempre em meu coração.

“A paz exige quatro condições essenciais:
justiça, amor e liberdade.”

S. João Paulo II

RESUMO

Diante dos constantes escândalos envolvendo atos de corrupção no âmbito da administração pública, é muito comum que haja um sentimento generalizado de impotência do povo diante da má gestão por parte daqueles que teriam a obrigação de servir e proteger a comunidade. O que muitas pessoas não sabem é que o conjunto normativo brasileiro já prevê diversos instrumentos para a realização de um controle mais efetivo dos atos administrativos, que poderá ser feito, inclusive, diretamente pelo próprio cidadão. Uma dessas formas de controle social é por meio da “ação popular”, objeto deste trabalho. Através de diversas pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e normativas acerca do controle da administração pública e do instituto “ação popular”, bem como levantamento de dados relativos aos ajuizamentos de ações populares nos últimos 5 (cinco) anos (2013-2017) em tramitação na Vara de Interesses Difusos da Comarca da Ilha de São Luís (MA), pretende-se analisar se a ação tem servido à finalidade pretendida, além promover a sua divulgação, fazendo com que o cidadão comprometido assuma uma postura mais ativa na fiscalização da máquina pública.

Palavras-chave: Ação popular. Controle Social. Moralidade administrativa. Patrimônio público. Administração pública.

ABSTRACT

In the face of the constant scandals involving acts of corruption within the public administration, it is very common the feeling of impotence among the people in the face of the mismanagement by those who were supposed to serve and to protect the community. Many people don't know that the brazilian normative set already provides several instruments to achieve a more effective control of administrative acts, which can even be done directly by the citizen himself. One of these forms of social control is through "popular action", subject of this essay. Through several bibliographical, jurisprudential and normative research on the control of the public administration and the "popular action" institute, as well as data collection on popular action filings in the last 5 (five) years (2013-2017) in the District Court of the District of São Luís (MA), it will be analyzed if the action has served the intended purpose, in addition to promoting its dissemination, causing the committed citizen to take a more active stance in the supervision of the public machine.

Keywords: Popular action. Social control. Administrative morality. Public patrimony. Public administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1	Formas de controle da administração pública	14
2.1.1	Controle administrativo	14
2.1.2	Controle legislativo.....	17
2.1.3	Controle judicial	19
2.2	O controle social dos atos da administração pública	20
2.3	A ação popular enquanto instrumento de democracia participativa	24
3	A AÇÃO POPULAR	27
3.1	Análise histórica	27
3.1.1	Aspectos históricos gerais – do direito romano ao direito contemporâneo	27
3.1.2	A ação popular no direito brasileiro	30
3.2	Aspectos processuais	33
3.2.1	Natureza jurídica.....	33
3.2.2	Bens jurídicos tutelados	34
3.2.3	Objeto	35
3.2.4	Sujeitos	36
3.2.5	Procedimentos, decisão judicial e execução da sentença	37
3.3	Ação popular e a defesa do patrimônio coletivo	39
4	ANÁLISE DAS AÇÕES POPULARES PROPOSTAS NA COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS (MA), NO PERÍODO DE 2013-2017	42
4.1	A atuação do Poder Judiciário nas ações populares para fins de controle dos atos administrativos	42
4.2	A moralidade administrativa e sua efetivação por meio da ação popular	45
4.3	O emprego de ações populares na Comarca da Ilha de São Luís (MA) e suas repercussões práticas	50
5	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	60
	ANEXOS	65

1 INTRODUÇÃO

Afirma a Constituição Federal de 1988 que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, fundamentada, entre outros valores, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Paralelo a isso, busca garantir uma adequada prestação dos serviços que são de responsabilidade dos entes estatais para com seus administrados. No entanto, o que se observa, na prática, é uma verdadeira crise no serviço público, com a eclosão de não raros escândalos envolvendo a sua má gestão.

Sabendo que o conjunto normativo que rege o país prevê diferentes formas de controle da administração pública, será dado ênfase a um instrumento específico: o remédio constitucional “ação popular”, passível de utilização exclusiva do cidadão, com o objetivo de anular ato lesivo praticado contra o patrimônio público, histórico, cultural ou atentatório à moralidade administrativa e ao meio ambiente.

Com base no contexto crítico apontado e tendo em vista a promoção do cidadão enquanto agente transformador dessa realidade, o presente trabalho tem por escopo analisar a aplicabilidade da ação popular como instrumento de controle social da administração pública, verificando também como tem sido o seu aproveitamento na Comarca da Ilha de São Luís (MA).

O incentivo à atuação do cidadão no controle da administração por meio da ação popular objetiva a efetivação de uma gestão pública mais transparente, a redução da prática de atos de improbidade, a adequada prestação do serviço público, o controle de legalidade dos atos administrativo e a devida responsabilização de todos que direta ou indiretamente prejudiquem a coletividade em razão de práticas indevidas no exercício da função administrativa.

Esta pesquisa procura verificar se a ação popular realmente tem atendido aos objetivos pretendidos no texto constitucional, a fim de comprovar (ou não) a sua eficácia no controle da administração pública.

O principal objetivo aqui é mostrar ao cidadão, especialmente às pessoas que aspiram à construção de um país mais justo e muitas vezes desconhecem quais são os meios disponibilizados pelo direito para a sua realização, que existem sim formas juridicamente previstas de contribuir com a melhoria da prestação dos serviços públicos, mas, para que isso aconteça, faz-se necessário que a população assuma uma postura ativa diante deste contexto que tão diretamente lhe envolve.

Além disso, pretende destacar a importância de se efetuar uma regular fiscalização da administração pública, ensinando sobre o funcionamento da ação popular e demonstrando de que forma essa ferramenta jurídica pode ser aplicada no controle da coisa pública, a fim de divulgar o instituto e conscientizar os indivíduos sobre o valor de sua aplicação.

Haja a vista a larga importância atribuída ao controle social da administração pública, não apenas no ordenamento jurídico pátrio, mas também como princípio democrático amplamente tutelado, estando presente, inclusive, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a temática desenvolvida justifica-se em razão da necessidade de se pôr em prática o poder fiscalizatório do indivíduo frente à grave problemática que é a execução de tantos atos administrativos ilegais e imorais praticados no desempenho da função pública, evidenciando a ação popular como meio para enfrentamento de tal situação.

O desenvolvimento deste trabalho fundamenta-se também devido à função do operador do direito, enquanto agente facilitador da disseminação do conhecimento e exercício da justiça. Isso porque, partindo de uma investigação mais profunda da matéria, no intuito de buscar sua melhor compreensão, constrói um novo conhecimento que seja, ao mesmo tempo, simples e acessível também aos que não pertencem à área jurídica, para que possam também eles fazer uso dos mecanismos que o ordenamento normativo dispõe, com ênfase na ação popular que é o assunto desta monografia.

A metodologia utilizada na sua elaboração consiste na efetivação de pesquisa bibliográfica entre as obras dos principais autores do Direito Constitucional e Administrativo, como é o caso dos ilustríssimos professores Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José Afonso da Silva, além de outros professores que abordam de modo mais específico o tema “ações populares”, como é o caso dos autores Rodolfo de Camargo Mancuso e José Maria Othon Sidou.

Outrossim, foi realizada pesquisa junto à Vara de Interesses Difusos e Coletivos (VIDC) da Comarca da Ilha de São Luís (MA), ao sistema eletrônico “JurisConsult”, do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), e ao *site* de consulta pública do PJE (Processo Judicial Eletrônico) de 1º grau do TJ/MA, para o levantamento de alguns dados relativos a tramitação das ações populares na grande Ilha nos últimos 5 (cinco) anos, ou seja, de 2013-2017.

Para uma compreensão mais didática do conteúdo abordado, optou-se por fazer a sua divisão em três capítulos, na seguinte ordem: “participação e controle social dos atos

da administração pública”, “a ação popular” e “análise das ações populares propostas na Comarca da Ilha de São Luís (MA), no período de 2013-2017”.

O primeiro capítulo do desenvolvimento é elaborado com ênfase no Direito Administrativo ao abordar, em linhas gerais, a importância de se controlar a administração pública, demonstrando as formas de manifestação desse controle, dando destaque ao controle social dos atos administrativos. Além disso, insere-se a ação popular enquanto instrumento de democracia participativa capaz de viabilizar uma fiscalização mais efetiva.

No segundo capítulo faz-se uma análise mais profunda dos aspectos relativos à ação popular propriamente dita, traçando uma evolução histórica do instituto, explorando características processuais peculiares e salientando seu emprego para fins de defesa o patrimônio coletivo.

Feita a abordagem geral sobre o exercício do controle da administração e sobre o remédio constitucional “ação popular”, passa-se à investigação das ações populares em tramitação na Vara de Interesses Difusos em Coletivos, no período de 2013 à 2017. Nesse capítulo será apreciado também o controle dos atos administrativos, exercido por meio da atuação do Poder Judiciário nas ações populares e a promoção da moralidade administrativa.

Perante todo o acima exposto, dá-se início ao desenvolvimento do tema.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A participação social consiste no mais pleno exercício da cidadania, que é um dos fundamentos da República Federativa no Brasil, contido no art. 1º, II, da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88), e acontece quando um cidadão, embora não possua interesse direto em determinada causa age, por vias administrativas ou judiciais, com a finalidade de atingir um interesse comum. Essa participação pode se manifestar através do envolvimento político, da fiscalização da gestão dos recursos públicos, da manifestação de opiniões, da possibilidade de se requerer a anulação de atos administrativos lesivos ao patrimônio público, entre outras formas.

Nesse contexto, faz-se necessário destacar de que forma ocorre a colaboração do particular com a administração pública. Entretanto, antes é preciso esclarecer alguns aspectos relativos ao controle da administração pública.

Segundos os ensinamentos de Carvalho Filho (2017, p. 527), o controle da Administração Pública designa a reunião de procedimentos jurídicos e administrativos através dos quais o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa é exercido em qualquer das esferas de Poder. Ainda segundo o professor, a fiscalização compreende a possibilidade de apuração dos trabalhos realizados pelos órgãos e agentes administrativos, como também se houve o devido atendimento da finalidade pública objeto da administração. Já a revisão consiste na autoridade de retificar condutas administrativas ilegais ou que precisem atender ao interesse da coletividade de modo mais eficaz e não o fizeram. A finalidade desse controle, nos dizeres da administrativista Di Pietro (2007, p. 670), é:

[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Nesse tipo de controle, haverá que se levar em consideração a verificação da legitimidade e oportunidade, que tratam, respectivamente, das razões jurídica e política. Dever-se-á analisar também a forma empregada, ou seja, o procedimento aplicado; bem como se houve a devida adequação entre o objetivo pretendido e a finalidade atingida pela ação administrativa. (DROMI, 2004, p. 172).

Em atenção ao que disciplina a Constituição Federal brasileira¹, a máquina pública deverá submeter-se ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo - com a colaboração do Tribunal de Contas -, Poder Judiciário, Ministério Público e sociedade em geral. Além disso, estará sujeita também ao dever de autocontrole, também denominado controle interno, quando a administração pública fiscaliza seus próprios atos, prezando pela adequada prestação da função pública. (FRANÇA, 2011, p. 84).

A seguir, abordar-se-á de modo mais aprofundado quais são as diversas formas de controle da administração pública.

2.1 Formas de controle da administração pública

De acordo com o “princípio da sindicabilidade”, apresentado pelo autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, existe a possibilidade jurídica de submeter-se efetivamente a algum tipo de controle qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito (MOREIRA NETO, 2014, p. 155). Tal conceito pode ser aplicado também no âmbito da administração pública, uma vez que existem diversas formas de controle estabelecidas a fim de promover uma prestação mais qualificada de seus serviços.

A seguir serão apresentadas algumas categorias de controle da atividade estatal. Nessa monografia, adotou-se a classificação apresentada por Carvalho Filho (2017, p. 528), no que diz respeito à natureza do órgão controlador. Nesse sentido, é possível classificar o controle da administração pública em: controle administrativo; controle legislativo; controle judicial.

2.1.1 Controle administrativo

O controle administrativo diz respeito ao poder que a administração pública possui de fiscalizar, rever e controlar seus próprios atos, sem que seja necessária a interferência do Poder Judiciário. Essa competência se origina no consagrado princípio da

¹ Vide alguns exemplos nos artigos a seguir, extraídos da Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 71, da CRFB/88: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]”; Art. 2º, da CRFB/88: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”; Art.129, III, da CRFB/88: “São funções institucionais do Ministério Público: [...]promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”; Art. 37, § 3º, II, da CRFB/88: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo [...]”.

autotutela que orienta a atividade estatal e pode ser constatado através da leitura da Súm. 473, do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo a qual:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Conforme apontam os ensinamentos de Carvalho (2017, p. 89), é possível depreender da leitura do dispositivo acima que a Administração não necessita de provocação para revisar seus atos, tendo a prerrogativa de realizar o controle de ofício, ao contrário do Poder Judiciário que só poderá realizar o controle das atividades estatais mediante provocação prévia. É válido ressaltar que a incidência do controle administrativo não impede que o caso seja levado ao conhecimento do Poder Judiciário.² Já França (2011, p. 86) assim expressa:

É dever da administração exercer a supervisão de seus atos, no sentido de coibir e corrigir eventuais disparates, de forma célere e com vistas a evitar reflexos negativos àqueles envolvidos com sua atuação, com destaque à sociedade. Contudo, se tais reflexos forem inevitáveis, cabe à Administração se portar de maneira a prontamente corrigir o ato (ou omissão) não coincidente com os valores da legalidade e de direito e, quando for o caso, de ressarcir eventuais danos administrados.

Imperioso destacar que o controle administrativo não ocorre somente no âmbito do Poder Executivo, mas se manifesta, atipicamente, nos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário sempre que examinam sua própria atividade, considerando “aspectos de legalidade e de mérito administrativo (conveniência e oportunidade administrativas).” (CARVALHO, 2017, p. 89).

Nesse sentido, o controle administrativo constitui modalidade de controle interno³ apontada no texto constitucional⁴ e poderá ser realizada por todas as organizações integrantes

² Art. 5º, XXXV, da CFRB/88: “[...] A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

³ “É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.” (MEIRELLES, 2016, p. 796)

⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

da administração pública, sejam elas pertencentes à administração direta ou indireta. Suas principais formas de manifestação ocorrem por meio da fiscalização hierárquica⁵, supervisão ministerial⁶, além das reclamações⁷ e recursos administrativos⁸.

É imperioso destacar a participação do administrado sempre que provoca o exercício da fiscalização administrativa utilizando-se do denominado “direito de petição”, extraído do art. 5º, XXXIV, ‘a’, da CRFB/88, segundo o qual “[...] são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder [...]”. Em tal situação, o interessado deve apresentar à administração uma petição simples – que não possui denominação específica, tampouco há qualquer exigência de formalismo – apresentando sua demanda. Em tal situação, o ente público estará obrigado a recebê-la, dando o encaminhamento devido, apreciando-a e emitindo a resposta adequada, de forma expressa e em prazo razoável. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 901).

A administrativista Di Pietro (2017, p. 976) define “representação” como sendo “a denúncia de irregularidades feita perante a própria Administração Pública ou a entes de controle, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas ou outros órgãos que funcionem como ouvidoria”.

Faz-se necessário destacar também a relevância do princípio da transparência, evidenciado através da LC nº 101/00, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que “é considerada instrumento de *Accountability*”⁹ (CARVALHO, 2017, p. 392) – conceito já bastante comum em outros países e agora está cada vez mais presente no direito brasileiro, evidenciando o dever dos órgãos públicos de primar por uma gestão planejada e transparente, a fim de facilitar a sua fiscalização.

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

⁵ “Sempre que órgão ou agente se encontre subordinado a outro, ou seja, sempre que houver hierarquia, a revogação ou anulação do ato poderão ser produzidas por quem praticou o ato ou por quem exerce a hierarquia.” (FURTADO, 2012, p. 905)

⁶ “Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.” (BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967)

⁷ “A denominada ‘reclamação administrativa’ é uma expressão bastante genérica, utilizada para reportar a qualquer forma de manifestação de discordância do administrado quanto a um ato (ou omissão), ou quanto a uma decisão da administração pública.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 902)

⁸ “É empregada a expressão ‘recurso administrativo’, em um sentido restrito, para referir à petição manejada pela parte que já obteve uma decisão em um processo administrativo, mas, não obstante, tenciona submeter a matéria à reapreciação de uma outra autoridade ou órgão administrativo, competente para emitir uma nova decisão.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 903)

⁹ “*Accountability* representa o dever que todo agente público possui de expor detalhadamente o resultado de suas ações no âmbito da função ou cargo público.” (CARVALHO, 2017, p. 392)

O ideal seria que o controle administrativo realmente cumprisse o seu papel e “a intervenção dos demais mecanismos somente se fizesse necessária em situações excepcionais” (FURTADO, 2012, p. 904), no entanto, por diversas razões como a falta de treinamento específico para os servidores, baixa remuneração para aqueles que exercem atividade fiscalizatória, pouca formação seus membros, entre tantas outras razões, observa-se com larga frequência a ineficiência do sistema e a elevada incidência de fraudes no âmbito da administração pública brasileira.

A seguir, passa-se à abordagem do controle legislativo que deverá ser exercido a fim de complementar a atuação do controle administrativo e promover o exercício da atividade pública de forma cada vez mais eficiente.

2.1.2 Controle legislativo

De acordo com o professor Carvalho Filho (2017, p. 528), esta modalidade de supervisão, também denominada de controle parlamentar, é aquela realizada pelo Poder Legislativo sobre os atos da Administração Pública, enquadrando-se na categoria de controle externo. Possui uma importância característica bastante singular na vigilância dos atos administrativos, em razão deste Poder ser o órgão de representação popular por excelência, conforme aduz a teoria política do Estado.

Tem por obrigação limitar-se às hipóteses previstas na Constituição Federal, a fim de não incorrer em ofensa ao princípio da separação dos Poderes¹⁰, uma vez que as hipóteses de controle legislativo previstas na Carta Magna já a própria exceção ao princípio. Por essa razão, todas as competências legislativas para o controle dos atos administrativos encontram-se expressas no texto constitucional, não cabendo sua ampliação fora do espaço constitucional de modo que nenhuma outra espécie de legislação, sejam elas leis complementares, ordinárias ou até mesmo Constituições estaduais, terá a prerrogativa de estabelecer diferentes formas de controle parlamentar. (DI PIETRO, 2017, p. 985)

Para sua análise, recorreremos à tradicional doutrina de Di Pietro (2017, p. 985) que subdivide o controle parlamentar em duas categorias: político e financeiro.

O administrativista Carvalho Filho (2017, p. 562), também se utilizando da mesma classificação, sustenta que o controle político garante “a fiscalização e decisão do

¹⁰ Este princípio é extraído do art. 2º, da CRFB/88: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Poder Legislativo sobre atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário”.

O controle político seria o responsável por analisar aspectos de legalidade, mas também de mérito, podendo inclusive apreciar aspectos da discricionariedade que englobam a oportunidade e conveniência diante do interesse público, correspondendo a assuntos de natureza claramente política. (DI PIETRO, 2017, p. 985).

Um exemplo característico do controle político apresentado no texto constitucional encontra-se no art. 49, X, da CRFB/88, quando afirma ser “competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Já o controle financeiro encontra-se disciplinado nos arts. 70 a 75, da CRFB/88, deverá ser “exercida sobre os atos de todas as pessoas que administrem bens ou dinheiros públicos.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 931). Cabe destaque ao disposto no art. 70, da CRFB/88, segundo o qual:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Evidencia-se o papel do Tribunal de Contas enquanto órgão auxiliar para a realização do controle externo pelo Poder Legislativo, pois recebe a incumbência de fiscalizar quaisquer entidades públicas, sejam elas pertencentes aos Poderes Legislativo, Judiciário ou Ministério Público ou entidades privadas que recebam dinheiro público para manutenção dos seus serviços. (CARVALHO, 2017, p. 400)

Calha destacar que de acordo com a previsão contida art. 74, §2º, da CRFB/88: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas”.

A fiscalização legislativa, nas suas diversas modalidades, constitui significativo mecanismo constitucional de resguardo da proteção sociojurídica da administração pública, sendo a sociedade – principal objeto de preocupação jurídica do direito – a maior beneficiária da segurança advinda deste controle, pois é com a estreita vigilância exercida pelo Congresso

Nacional que o funcionamento da máquina estatal torna-se digno de maior confiabilidade. (FRANÇA, 2011, p. 96).

Desse modo, fica evidenciada a importância de se estabelecer um efetivo controle legislativo da gestão pública, em respeito ao conjunto normativo atinente, mas sobretudo em atenção à urgência que existe em se promover uma fiscalização mais adequada da máquina pública.

2.1.3 Controle judicial

O controle judicial é aquele praticado pelo Poder Judiciário em relação aos atos cometidos no desempenho da função administrativa, sendo encarregado de analisar tão somente a legalidade (ou legitimidade), mas nunca o seu mérito. Em geral, refere-se a um controle posterior e corretivo, uma vez que insere-se sobre ato já realizado. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 953)

Encontra fundamento no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, onde está assegurado que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciária lesão ou ameaça a direito”, o que caracteriza o sistema de jurisdição única em vigor no Brasil. Na vigência deste sistema, “assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto, sejam quais forem os litigantes ou a índole da relação jurídica controvertida.” (MELLO, 2014, p. 974).

O controle judicial incidirá somente quando houver provocação da parte interessada e se manifestará apenas no que diz respeito à legalidade¹¹ do ato, não podendo o Judiciário interferir em relação ao mérito que fundamentar sua realização. Ressalta-se que as principais ações judiciais empregadas para fins de controle da atividade administrativa são:

¹¹ EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA. AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO. OMISSÃO DO ESTADO QUE FRUSTA DIREITOS FUNDAMENTAIS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 22.10.2007. Emerge do acórdão que ensejou o manejo do recurso extraordinário que o Tribunal a quo manteve a sentença que condenou o Estado a designar um defensor público para prestar serviços de assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes da Comarca de Demerval Lobão consoante os arts. 5º, LXXIV, 127, caput, 129, III e IX e 134 da Constituição Federal. No caso de descumprimento da obrigação, fixou multa diária. O acórdão recorrido não divergiu da jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que é lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes. Precedentes. O exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não ofende o princípio da separação dos Poderes. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (AI 739151 AgR, STF- Primeira Turma, Rel: Min. Rosa Weber, julgamento: 27.05.2014, DJe 11.06.2014)

mandado de segurança¹², *habeas data*¹³, mandado de injunção¹⁴, ação popular¹⁵, ação civil pública¹⁶, ação de improbidade¹⁷, entre outras ações¹⁸ que visem a anulação de atos administrativos ou imponham obrigação de fazer¹⁹. (CARVALHO, 2017, p. 403-404). A respeito do controle judicial de legalidade, vejamos Hely Lopes Meirelles:

A competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. Por legalidade entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por legitimidade entende-se a conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, em especial os do interesse público, da moralidade, da finalidade e da razoabilidade, indissociáveis de toda atividade pública. Tanto é ilegal o ato que desatende à lei formalmente, como ilegítimo o ato que violenta a moral da instituição ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoas, grupos ou partidos favoritos da Administração. (MEIRELLES, 2016, p. 846).

É indispensável que o Judiciário faça viger o poder que possui de combater atos que possam ir de encontro ao direito, assumindo o seu compromisso no que diz respeito ao controle das funções legais do Executivo, buscando a continuidade (e estabilidade) do Estado nacional. Sua atuação é, portanto, fundamental para a promoção da mais adequada gestão da Administração Pública, assim como para a consequente proteção do cidadão. (FRANÇA, 2011, p. 125).

Tendo sido abordadas as três formas mais comuns de controle da administração pública: administrativo, legislativo e judicial; dar-se-á início ao estudo de um meio específico de verificação da atividade administrativa que permeia de modo muito particular o tema em análise: o controle social.

2.2 O controle social dos atos da administração pública

Como já demonstrado no item anterior, o controle social dos atos da administração pública pode se manifestar nas diferentes formas de fiscalização, quais sejam

¹² Art. 5º, LXIX, da CRFB/88.

¹³ Art. 5º, LXXII, da CRFB/88.

¹⁴ Art. 5º, LXXI, da CRFB/88.

¹⁵ Art. 5º, LXXIII, da CRFB/88.

¹⁶ Art. 129, III, da CRFB/88.

¹⁷ Art. 37, §4º, da CRFB/88 e Lei nº 8.429/92.

¹⁸ Art. 319, CPC/15.

¹⁹ Art. 536, CPC/15.

administrativa²⁰, legislativa²¹ ou judicial²². Dada a importância da participação cidadã para o tema em discussão, fez-se a opção por aprofundá-la em tópico específico.

Foram reconhecidos diversos instrumentos de participação²³ do cidadão, seja na via judicial, como é o caso das ações populares, ação civil pública, mandados de segurança e de injunção, além direito de petição na esfera administrativa – já citados anteriormente –, bem como por meio de mecanismos de participação direta no Poder Público, a exemplo do plebiscito²⁴ e referendo²⁵, criação de leis de iniciativa popular²⁶, as consultas e audiências públicas²⁷, os conselhos²⁸ de gestão de políticas e serviços públicos.

Todos esses meios de colaboração do cidadão são frutos da forma republicana de governo adotada e da opção que se fez por um Estado Democrático de Direito²⁹, vindo na participação do povo, maior interessado na adequada gestão da coisa pública e no desenvolvimento nacional, um instrumento indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Essa opção do constituinte pode ser constatada facilmente a partir da leitura do art. 1º³⁰, da CRFB/88.

De acordo com José Afonso da Silva, o termo República:

[...] é, especialmente, designativo de uma coletividade política com características da *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo, que se opõe a toda forma de tirania, posto que, onde está o tirano, não só é

²⁰ Art. 5º, XXXIV, 'a', da CRFB/88.

²¹ Art. 74, §2º, da CRFB/88.

²² Art. 5º, XXXV, da CRFB/88.

²³ Vanderlei Siraque, em sua dissertação com título “O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988”, diferencia “controle social” de “participação popular”: “Ao poder político, denominaremos participação popular. Ao direito de controle das atividades do Estado, denominaremos controle social. Tanto a participação popular, quanto o controle social são exercícios da soberania popular.” (SIRAQUE, 2004, p. 113)

²⁴ Art. 14, I, da CRFB/88.

²⁵ Art. 14, II, da CRFB/88.

²⁶ Art. 14, III, da CRFB/88.

²⁷ Art. 58, II, da CRFB/88.

²⁸ Art. 79, parágrafo único, da CRFB/88.

²⁹ “O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no caput do artigo, adotou, igualmente, no seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’.” (MORAES, 2014, p. 19)

³⁰ 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.

viciosa a organização, como também se pode afirmar que não existe espécie alguma de República. [...] A forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46), eleições periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade dos mandatos eletivos (arts. cit.) e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos políticos, prestação de contas da administração pública (arts. 30, III, 31, 34, VII, d, 35, II, e 70 a 75). (SILVA, 2014, p. 105).

“A República, em seu sentido mais original ‘res publica’ que quer dizer ‘coisa pública’, vem designar uma forma de governo voltada para a coletividade política em que se busca tutelar aquilo que é do povo e para o povo” (SILVA, 2014, p. 104). A partir do século XVIII, o conceito de república assume uma relação cada vez maior com a presença de um governo democrático, no qual vigora “a limitação do poder dos governantes, a responsabilidade política e a salvaguarda das liberdades individuais.” (SIRAQUE, 2004, p. 53)

Para o constitucionalista Clève (1990), a ascensão da cidadania tem conduzido à modificação da ideia de democracia, voltando-se para a opção por mecanismos diretos de participação democrática. Seu principal objetivo é unir a competência presente na democracia representativa aos benefícios inerentes à atuação direta do cidadão, de modo que sua participação na formação do território estatal, seja ela direta ou indiretamente, torne-se cada vez mais expressiva.

O professor Comparato (1996) escreveu um artigo intitulado “A nova cidadania” em que afirma ter havido um progresso da noção individualista do Estado liberal para o ideal de nova cidadania vigente no Estado Social, evidenciando o conceito de “participação” em que a população é o principal agente da promoção de seu desenvolvimento.

Tal situação deve se refletir também na gestão pública, sendo a aproximação entre o particular e a Administração um traço fundamental do Estado Democrático de Direito, uma vez que reduz as barreiras existentes entre o Estado e seu povo. (DI PIETRO, 1993, p. 32).

Destarte, o controle social da Administração desponta como a atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para o seu desenvolvimento individual e intersubjetivo. A situação passiva e inerte do cidadão diante da atividade estatal abre perigosas brechas para que aquele que detém o poder possa abusar do mesmo. A operacionalização desse meio de controle da Administração é arma importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça do Estado onde vive e do almejado desenvolvimento socioeconômico dos participantes desse Estado. (FRANÇA, 2011, p. 113).

Para Nelson Saule Júnior, a contribuição cidadã com a Administração não representa rompimento com a legalidade, uma vez que a gestão democrática encontra pleno amparo no texto legal e sua atuação se integra ao ordenamento. “As novas esferas de decisão não excluem as instâncias da democracia representativa, que são os Poderes Executivo, o Legislativo e o Judiciário face à responsabilidade e obrigações destes com a sociedade.” (SUALE JÚNIOR, 1998, p. 10)

Muitos são os enunciados presentes no texto constitucional que conferem aos administrados a prerrogativa de fiscalizarem a prestação da atividade estatal e, assim, evitarem a execução de atos ilegais ou, quando necessário, buscarem a retratação dos prejuízos deles advindos. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 889)

Como exemplo é possível citar o art. 31, §3º, da CRFB/88, segundo o qual os Municípios deverão disponibilizar suas contas pelo período mínimo de 60 (sessenta) dias por ano, para fins de exame e apreciação dos contribuintes que poderão questionar sua legitimidade, na forma da lei; ou o art. 74, §2º, da CRFB/88, que garante a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato o direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades, ocorridas nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ao Tribunal de Contas da União, nos termos da lei.

Importante salientar a existência do “princípio da indisponibilidade do interesse público”³¹, princípio geral do Direito Administrativo ao lado do “princípio da supremacia do interesse público”³², que norteia a criação de dispositivos legais que tenham por objetivo o melhor gerenciamento da máquina pública bem como o incentivo ao controle social.

A respeito disso, o art. 37, §3º, da CRFB/88, determina que a lei deverá estabelecer meios que garantam a participação do usuário na atividade administrativa, seja ela direta ou indireta, principalmente no que se refere a: reclamações relativas à prestação do serviço público, sendo asseguradas sua manutenção, atendimento e avaliação periódica; acesso aos registros administrativos e esclarecimentos sobre os atos de governo; e, representação contra quem atue de forma negligente no exercício de seu cargo, emprego ou função pública.

Na prática, observa-se que um dos meios mais comuns e eficazes de controle social dos atos administrativos ainda se dá por meio da via judiciária, quando o instrumento

³¹ “A indisponibilidade dos interesses públicos significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis.” (MELLO, 2015, p. 76)

³² Tal princípio “proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último.” (MELLO, 2015, p. 70)

empregado pelos particulares para o controle da Administração Pública é o próprio processo. A esse fenômeno Di Pietro (1993, p. 37) denomina “participação popular na administração da justiça”.

Dada a significância do controle jurisdicional dos atos administrativos é que se propõe um estudo voltado especificamente para a provocação do Poder Judiciário, feita pelo cidadão, em prol do bem da coletividade, aqui destacando o ajuizamento de ações populares (*actio popularis*), instrumento que será melhor explorado a seguir.

2.3 A ação popular enquanto instrumento de democracia participativa

Conforme os ensinamentos de Canotilho (1986, p. 151), a ascensão da democracia participativa traduz-se em uma alternativa ao sistema pluralista e representativo, pois parte do fundamento de que os principais interessados na autodeterminação política e no combate à dominação de umas pessoas sobre as outras, deve ser o próprio povo, que precisa assumir uma postura mais ativa nesse processo. No mesmo sentido, afirma Michel Temer:

Com efeito, o constituinte não se cingiu à fiscalização por meio de representantes populares. Quis que fosse exercida, também, singularmente, por cidadão brasileiro. Isto para que os titulares da coisa pública possam, individualmente, protegê-la contra atos que a lesionem. A Constituição erige cada um dos cidadãos brasileiros em defensor do patrimônio público. (TEMER, 2008, p. 206).

No cenário formado a partir do princípio republicano, em que o povo deve assumir a responsabilidade de fiscalizar e controlar aquilo que lhe pertence, surge a ação popular (AP) garantindo ao cidadão um verdadeiro instrumento a serviço do monitoramento jurídico e político sobre o gerenciamento da coisa pública. Cabe, ainda, citar Maria Sylvia Zanella Di Pietro a respeito deste tema:

A ação popular foi a primeira que surgiu no direito brasileiro com características que a distinguem das demais ações judiciais; nestas, o autor pede a prestação jurisdicional para a defesa de um direito subjetivo próprio, sob pena de ser julgado carecedor da ação, por falta de interesse de agir. Na ação popular, o autor pede a prestação jurisdicional para defender o interesse público, razão pela qual tem sido considerado como um direito de natureza política, já que implica controle do cidadão sobre atos lesivos aos interesses que a Constituição quis proteger. (DI PIETRO, 2017, p. 1052).

Este remédio constitucional tem sua origem na exigência de se fortalecer a proteção ao interesse público e promoção da moralidade administrativa, encontrando respaldo

no princípio da legalidade e fazendo com que qualquer cidadão possa assumir a qualidade de guarda do bem comum. (ALMEIDA; ANTONIOLLI, 1997, p. 261)

A *actio popularis* constitui uma forma de manifestação da pretensão popular, pois exerce o papel político de monitorar o Estado, cobrando de seus agentes honestidade e decoro no exercício de suas atribuições, atendimento ao público de forma célere, prática e eficiente para que sejam melhor satisfeitas as pretensões daqueles que são os principais interessados e também os destinatários finais das ações políticas. (SILVA; TAVARES, 1995, p. 111)

Embora a doutrina majoritária entenda que a ação popular compreende uma forma direta de participação do eleitor na vida política, ainda que de modo corretivo (SILVA, 2007, p. 86-87), Elival da Silva Ramos, por sua vez, afirma tratar-se de um instrumento de participação por via indireta, tendo em vista que só se manifesta por meio do Poder Judiciário. Contudo, não discorda em relação ao elevado grau de relevância do referido instituto para a colaboração do cidadão com a vida pública (RAMOS, 1991, p. 198-200).

José Afonso da Silva, ao abordar o tema, garante ter sido a ação popular um remédio constitucional instituído com a finalidade de promover o cidadão enquanto personagem atuante na missão política de contribuir com a fiscalização da gestão dos tratos públicos em geral. Esta ação encontra no art. 1º, parágrafo único³³, da CRFB/88, seu principal fundamento e é através dela que qualquer cidadão recebe a legitimidade necessária para exercer um poder de natureza essencialmente política (SILVA, 2007, p. 77), pois é destinado, especialmente, à reparação de atos prejudiciais aos bens coletivos.

A ação popular visa tutelar o direito que assiste a todo o cidadão de pleitear a preservação de diversos bens sociais, como é o caso do erário público; meio ambiente; patrimônio histórico e cultural, entre outros interesses difusos. Consistem em interesses difusos, visto que são bens que não pertencem a ninguém em individual, mas que na verdade são propriedade de todos. Por essa razão, em se tratando de ações populares, não caberá ao cidadão atuar movido por interesse exclusivamente pessoal, mas sim em nome de uma coletividade, já que pleiteia a proteção de um bem que não é apenas seu, mas de todos. (BARBACENA, 2009, p. 45)

No mesmo sentido, Matheus Carvalho afirma que o instituto em estudo constitui verdadeiro instrumento de democracia participativa, pois o autor agirá em defesa de um interesse coletivo, ainda que não tenha sido diretamente prejudicado pelo ato que busca

³³ Art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

invalidar, bastando apenas a apresentação do seu título de eleitor para comprovar a condição de cidadão e ter reconhecida sua legitimidade processual. (CARVALHO, 2017, p. 407)

A ação popular possui status de garantia fundamental, pois, além de encontrar previsão legal no título que trata dos direitos e garantias fundamentais³⁴, consiste também em um mecanismo que garante, de forma indireta, a dignidade da pessoa humana, pois serve de ao cidadão como meio direto de participação política no governo. (JUCÁ, 2003)

Conforme afirma José Afonso da Silva, este remédio constitucional é um importante direito democrático, uma vez que assegura ao cidadão possibilidade de atuação na vida pública (SILVA, 2007, p. 88). Sobre isto, Cesca, Pieri e Santos (2005, p. 19), em seu estudo intitulado “Ação popular: instrumento de exercício da soberania popular”, afirmam que:

[...] A Ação Popular representa um salutar instrumento de exercício da soberania popular, na medida em que, como ação coletiva, defende o interesse público primário, razão pela qual podemos dizer que possui cunho político, pois o judiciário ao julgá-la decide questão que foge ao interesse individual da parte. Por derradeiro, podemos afirmar que a Ação Popular, como norma assecuratória e instrumento da soberania popular e da democracia, no afã de cumprir sua função de defensora do patrimônio público, distancia-se do ideal egoístico do processo, tornando-se a precursora de um ideal altruísta: defesa dos interesses da coletividade na busca do bem comum. (CESCA; PIERI; SANTOS, 2005, p. 19).

Além de ser facultado a qualquer cidadão o direito a propositura desta ação, cada um terá também o direito de habilitar-se como litisconsorte ativo ou assistente do autor da ação. Qualquer cidadão poderá requerer também o prosseguimento da ação no prazo de 90 dias, caso o autor inicial tenha desistido dela, de acordo com indicação presente no art. 9º³⁵, da Lei nº 4.717/65. Isso acontece porque todos os cidadãos são titulares dos direitos políticos e apresentam preocupação com seu resultado. (SILVA, 2005, p. 403)

Após evidenciar a relação existente entre a democracia participativa e a ação popular, passar-se-á a um estudo um pouco mais aprofundado do instituto em si, tratando a respeito da sua origem, hipóteses de cabimento, aspectos processuais e outras características que serão abordadas a seguir.

³⁴ Art. 5º, LXXIII, da CRFB/88.

³⁵ Art. 9º, Lei nº 4.717/65: “Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação”

3 A AÇÃO POPULAR

A ação popular está regulamentada através da Lei nº 4.717/65 (“Lei da Ação Popular”), encontrando respaldo também no texto constitucional, em seu art. 5º, LXXIII³⁶. Trata-se de uma ação de natureza coletiva que busca anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Por essa razão, constitui verdadeira forma de efetivação do princípio republicano, obrigando o agente administrativo a agir com transparência no exercício de sua função pública. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 976).

A seguir, far-se-á um breve apanhado histórico sobre a origem e evolução deste instituto até chegar ao modelo adotado na legislação brasileira, seus aspectos processuais e de que forma ocorre o emprego deste tipo de ação para fins de defesa do patrimônio público.

3.1 Análise histórica

A ação popular foi o primeiro instrumento processual aplicado na proteção dos direitos coletivos. Uadi Lammêgo Bulos lembra a definição estabelecida pelo jurista Paulo, lembrado por José Frederico Marques – primeiro magistrado que proferiu uma sentença em ação popular no Brasil –, segundo o qual “denominamos ação popular aquela que ampara direito próprio do povo” (*eam popularem actionem dicimus, quae suum jus populi tenetur*). (BULOS, 2014, p. 802).

Faz-se necessário proceder inicialmente à realização de uma análise histórica da evolução do instituto no mundo e, logo após, de forma mais específica, no direito brasileiro.

3.1.1 Aspectos históricos gerais – do direito romano ao direito contemporâneo

O direito brasileiro tem por origem o sistema romano-germânico, também denominado *Civil Law*. É no direito romano que se ouve falar pela primeira vez a respeito das ações populares, como instrumento de defesa dos bens de uso comum, como era o caso dos caminhos, cemitérios e rios. Isso acontece porque, embora a concepção de Estado ainda não fosse muito bem delimitada, havia uma grande atuação dos cidadãos romanos que, de alguma

³⁶ Art. 5º, LXXIII, CRFB/88: “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.”

forma, sentiam-se proprietários da *res publica*. (MANCUSO, 2015, p. 55-56). Ainda segundo o autor, tal fato justifica que:

[...] o *civis* se sentisse *legitimado* a pleitear em juízo em nome dessa *universitas pro indiviso*, constituída pela coletividade romana. E assim se explica que a própria sociedade gentílica da época fosse bastante receptiva à iniciativa dos cidadãos que se dispusessem a tutelar os interesses daquela *res communes omnium*. (MANCUSO, 2015, p. 55)

Mesmo no direito romano, a regra era legitimação ordinária, exigindo do litigante interesse processual e exercício do direito em nome próprio, sendo as ações populares uma espécie de exceção à regra, já que por meio delas o autor não agiria necessariamente em benefício próprio, mas com finalidade altruísta, em favor dos interesses pertencentes à comunidade.

Por meio do emprego destas ações é que os cidadãos romanos procuravam acionar a justiça com a finalidade de processar, questionar e responsabilizar aqueles que, de alguma forma, prejudicavam os direitos da coletividade referentes a fatores como segurança pública, patrimônio do Estado, moralidade administrativa etc. (BIELSA, 1954, p. 47). José Afonso da Silva, em seu estudo a respeito das ações populares, classifica-as da seguinte forma:

[...] de *sepulchro violato*, de base pretoriana, contra o violador de sepultura ou outra *res sacrae*; de *effusis et deiectis*, contra quem atirasse objetos sobre a via pública; de *positis et suspensis*, contra quem mantivesse, perigosamente, objetos em sacada ou beira de telhado; de *albo corrupto*, contra quem adulterasse o álbum [edito do pretor], prevendo-se pena de quinhentos áureos; de *aedilitio edicto et redhibitione et quanti minoris*, que tomava caráter popular quando instrumentada pelo edito de *bestiis*, objetivando impedir que animais perigosos fossem levados a lugares frequentados pelo público; de *termino moto*, contra os que deslocassem as pedras demarcadoras das propriedades privadas; de *tabulis*, para impedir que o herdeiro abrisse a sucessão em caso de morte violenta da autora da herança, sem primeiro apurar a responsabilidade dos servos do falecido, a quem se reconhecia o dever de defendê-lo; *assertio in libertatem*, para se obter a liberdade de um escravo; *interdito de homine libero exhibendo*, semelhante ao nosso habeas corpus; de *collusione detegenda*, promovível em caso de conluio entre escravos e seus antigos donos, quando estes declarassem que aqueles haviam nascido livres; *accusatio suspecti tutoris, vel curatoribus*, para proteção de tutelados e curatelados; havia ainda uma ação popular para proteção dos legados *ad pias causas* e para restituição de somas perdidas em jogo. (SILVA, 2007, p. 388-390)

A *actio popularis* romana não admitia legitimidade para autoria por procurador, já que em se tratando de direito coletivo, o procurador seria constituído no próprio autor da ação. Além disso, não eram legitimados à propositura da ação as mulheres, crianças e os marcados pela nota da infâmia (também denominada de *ignominia* no direito romano). Mulheres e

crianças não estavam autorizadas, pois, naquela sociedade, não eram reconhecidamente cidadãs. Já os infames eram pessoas que haviam perdido seus direitos políticos (e privados de origem pública) em razão do cometimento de delitos. (SIDOU, 1998, p. 316).

Desde sua origem, o principal objetivo da ação popular era a promoção de um governo íntegro que prezasse pelo cuidado com a coisa pública, de modo que o cidadão romano pudesse controlar melhor os atos de gestão de seus governantes. (WEDY, 2015, p. 92).

No direito romano, as ações populares eram comumente fundadas em leis ou editos e tinha como características principais o fato de poderem ser promovidas e contestadas, em regra, por qualquer um do povo que prestasse juramento de boa fé; e seu objeto não era de propriedade particular do autor da causa, como acontecia nas ações privadas, tampouco era de interesse público (responsabilidade do Estado), mas sim os ditos “interesses difusos”, que possuem sujeitos indeterminados, devendo a ação ser promovida em benefício de todos. (SIDOU, 1998, p. 305). Destaca-se a valorosa contribuição do direito romano com o sistema jurídico brasileiro, cabendo citar o pensamento de Pothier, segundo o qual:

O povo romano, extinto há largo tempo, sobrevive ainda nas suas Leis, e por elas domina os povos: perdendo a glória de governar o mundo pela força das armas, parece que ele não fez mais do que trocá-la pela de governar para sempre pela sua razão e pela sua justiça. (Apud, MANCUSO, 2015, p. 60).

Imperioso ressaltar que a ação popular, tal como foi concebida no direito romano, por muito tempo deixou de ser aplicada, não havendo nenhum instituto de aplicação semelhante nos direitos feudal e estatutário, pois, como apontam diversos autores, entre eles Remata, onde vigoram regimes de carácter absolutista e/ou despótico não há como conciliar com a existência de ações populares, cujo principal objetivo é fazer com que qualquer cidadão atue na defesa da coisa pública (MANCUSO, 2015, p. 62). Nesse sentido, cabe citar Nelson Carneiro quando afirma que “a Idade Média não cultivou as ações populares, flores exóticas nos regimes absolutistas” (CARNEIRO, 1951, p. 447). Por outro lado, Sidou (1998, p. 318) defende que as ações populares continuaram a ser empregadas, mesmo durante a idade média, ainda que em menor escala:

Mas, do mesmo modo como a moeda escasseou no longo transcurso da Idade Média sem contudo ter deixado de circular, assim também as ações populares, de bem reduzida força operativa embora, permaneceram a ter existência e aplicação, e vamos depará-las no regime estatutário de numerosas repúblicas ou reinos mediterrâneos para aplicação em suas jurisdições.

Ainda que o direito às ações populares tenha adormecido no transcurso da Idade Média, o nascer de um novo dia trouxe consigo um contexto ideal para que ele pudesse se manifestar novamente, com a mesma força e vigor. Foi o que aconteceu quando houve a eclosão de variadas leis modernas sobre ação popular. (SIDOU, 1998, p. 319)

O mesmo autor afirma ainda que o renascimento da *actio*, garantindo o exercício dos direitos difusos, só foi novamente possível com a ascensão do Estado contemporâneo. Portanto, a ação popular voltou a ganhar espaço, com os mesmos objetivos outrora pretendidos no direito romano, sendo colocada à disposição de todos aqueles que sentissem o interesse de buscar, em juízo, a satisfação de diversas garantias coletivas fundamentais. (SIDOU, 1998, p. 320).

No presente trabalho monográfico, optou-se por trabalhar a evolução contemporânea da ação popular com ênfase no direito brasileiro. Por essa razão, sua análise será realizada em tópico específico, a seguir.

3.1.2 A ação popular no direito brasileiro

Conforme os ensinamentos do constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos, a ação popular apareceu pela primeira vez no direito brasileiro na Constituição Política do Império (CPIB) de 1824. Nesse documento, foi regulamentada de forma geral e seu principal objetivo era servir como ação penal popular nos casos de suborno, peita, peculato ou concussão (art. 157, da CPIB/24³⁷). Em seu surgimento, portanto, não servia à finalidade atualmente conhecida que é a de ser um mecanismo de atuação política. (BULOS, 2014, p. 802)

Muitos autores³⁸ não reconhecem a Constituição de 1824 como precursora do instituto no direito brasileiro, pois embora tenha apresentado esta nomenclatura “ação popular”, possuía um objeto jurídico bastante restrito, servindo mais como uma espécie de correição ou denúncia. No entanto, é válido ressaltar que, mesmo nessa época, já buscava tutelar recursos cuja importância transcendia o simples proveito individual, por essa razão entende-se que a indicação da ação popular presente no art. 157, da CPIB/24, deve ser considerada, ainda que de forma elementar, a ser aperfeiçoada com o passar dos anos. (GUERRA, 2006, p. 3)

³⁷ Art. 157, CPIB/24: “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles ação 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.”

³⁸ Entre eles, BARROSO (2006, p. 202): “A Constituição do Império fazia menção a uma ação popular, de índole penal, sem proximidade com a compreensão atual que se tem desse remédio jurídico”.

Na Constituição de 1824 já existia também a indicação presente no art. 179, XXX, de acordo com a qual: “Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente Autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.”

Com a proclamação da República, seu primeiro texto constitucional, promulgado em 24 de fevereiro de 1891, não apresentou de forma expressa a denominação “ação popular”. Entretanto, trouxe em seu corpo o art. 72, § 9º³⁹, que guardava grande semelhança com o art. 179, XXX, da constituição imperial de 1824.

Para Sidou (1998, p. 331), o art. 72, § 9º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (CREUB) de 1891, já apresentava todos os quesitos da moderna ação popular, processualmente falando, uma vez que era claramente influenciado pelo modelo italiano corrente à época, dissentindo, entretanto, em que é de caráter reipersecutória apenas, carecendo, portanto, de aplicabilidade.

Na Constituição Republicana de 1934 que a ação popular foi mencionada pela primeira vez com o delineamento que preserva até a atualidade, conforme disciplina o art. 113, XXXVIII⁴⁰, da CREUB/34.

Nessa época, pode-se dizer que as ações populares ressuscitaram o objetivo inicial das velhas *actio popularis* romanas, promovendo uma participação mais atuantes dos cidadãos no controle dos interesses públicos (SILVA, 2007, p. 37-38). Entretanto, teve pouca utilização em razão da ausência de legislação infraconstitucional que a regulamentasse. Além disso, como afirma Barroso (2006, p. 21), em seu curto período de vigência, conviveu com uma forte suspensão de garantias constitucionais que culminou na Carta Polaca de 1937, instituída na vigência do Estado Novo, que não trouxe nenhuma previsão constitucional a respeito das ações populares.

Havendo a superação do período ditatorial, a ação popular foi reinserida na Constituição Federal de 1946, havendo uma sensível ampliação do seu objeto que agora passava abarcar também a fiscalização dos bens patrimoniais da administração indireta, conforme previsão contida no art. 141, §38⁴¹. (MANCUSO, 2015, p. 76)

³⁹ Art. 72, §9º, da CREUB/91: “É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados.”

⁴⁰ Art. 113, XXXVIII, da CREUB/34: “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.”

⁴¹ Art. 141, §38, da CREUB/46: “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.”

Sobre a aplicabilidade da ação popular na vigência da Constituição de 1946, afirma Sidou (1998, p. 333) que:

Na vigência da Constituição de 1946 e independentemente de regras disciplinadoras, a ação popular foi aplicada por entendimento jurisprudencial. Do mesmo modo que ocorrera em 1934 com relação ao mandado de segurança, deduziram os tribunais ser autoaplicável o princípio básico, e esse critério resultou sumamente proveitoso, não só porque permitiu a prática da garantia sem estorvo, mas também porque preparou o caminho a uma regulamentação em boa parte amadurecida pela prática e que só surgiria dezenove anos depois.

A previsão constitucional do instituto foi preservada durante o regime militar, embora tenha enfrentado algumas restrições, como é possível depreender a leitura do art. 150, §31⁴², da Carta de 1967. Na vigência do período ditatorial, afirma Barroso (2006, p. 35), “o processo de amadurecimento democrático, de consciência política e de prática da cidadania ficou truncado”. As limitações no que tange à previsão constitucional da ação popular perduram no advento da EC nº 1/69.

Paradoxalmente, é durante a vigência do regime militar que houve a criação da Lei nº 4.717/65 (“Lei da Ação Popular”), promulgada pelo presidente Castello Branco, com o propósito de regular infraconstitucionalmente o instituto. A época de sua elaboração e o fato da lei permanecer praticamente inalterada até os dias de hoje fez com que ela sofresse certas críticas, até porque, “à época do regime de exceção, a participação popular plena e o controle dos atos administrativos não eram vistos como algo positivo”. (PAULA NETO, 2015, p. 10)

Ainda assim, defende José Carlos Barbosa Moreira que “o instrumento da ação popular faz honra à criatividade do nosso legislador e dispensa o direito brasileiro, no particular, de receber lições estrangeiras” (MOREIRA, 1985, p. 74). Destaca-se que embora tenha sido promulgada antes da Constituição Federal de 1988, a lei nº 4.717/65 foi recepcionada, por apresentar compatibilidade material com a nova constituição democrática (MASSON, 2016, p. 501).

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a ação popular passou a contar com previsão expressa no art. 5º, LXXIII⁴³. A CRFB/88 deu à ação popular uma nova formulação, aumentando as possibilidades de controle por parte do cidadão e

⁴² Art. 150, §31, da CRFB/67: “Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.”

⁴³ Art. 5º, LXXIII, da CRFB/88: “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.”

estimulando a proteção dos interesses metaindividuais que, além do patrimônio histórico e cultural, passou a reivindicar a defesa da moralidade administrativa e do meio ambiente (BULOS, 2014, p. 802). Sobre isso, afirma Zavascki (2005, p. 70-71):

Chamam a atenção dois significativos acréscimos aos bens tuteláveis: a moralidade administrativa e o meio ambiente. É reflexo natural da valorização desses bens jurídicos pelo novo regime constitucional, que erigiu a moralidade como princípio de administração pública (art. 37) e que alçou o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225).

A inserção e valorização da ação popular no texto constitucional de 1988 é uma consequência da própria natureza desta Constituição que desde a sua elaboração e promulgação já era chamada de “constituição cidadã”⁴⁴, como afirma o deputado Ulysses Guimarães (1988) em seu discurso de proclamação da CRFB/88.

Nesse contexto, a validação da ação popular enquanto instrumento de controle encontra fundamento coaduna os princípios constitucionais administrativos, com destaque à legalidade e à moralidade (ALEXANDRINO, 2015, p. 99), também promovidos com a proclamação do texto constitucional mais democrático que o Brasil já conheceu.

3.2 Aspectos processuais

Após a apresentação do conceito de ação popular e uma breve análise histórica da evolução instituto no direito brasileiro e no mundo, faz-se necessário conhecer melhor alguns aspectos processuais inerentes à tramitação deste pleito.

Para isso, considerar-se-á fatores como: natureza jurídica, bens jurídicos tutelados, objeto, sujeitos, procedimento, decisão judicial e cumprimento de sentença, que serão melhor estudados adiante.

3.2.1 Natureza jurídica

De acordo com os ensinamentos de Padilha (2014, p. 304), a natureza jurídica da ação popular pode ser analisada sob dois enfoques diferentes, quais sejam: possui natureza jurídica de remédio constitucional para a tutela de direitos difusos, se for considerada sob o

⁴⁴ Discurso proferido pelo deputado à época, Sr. Ulysses Guimarães, na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC) de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382.

ângulo do direito constitucional. Por outro lado, sendo a sua análise sob o viés do direito processual, afirma-se que possui natureza jurídica de ação civil, em razão do conteúdo nela exposto.

3.2.2 Bens jurídicos tutelados

Com relação aos bens jurídicos tutelados, o art. 1º, caput, da Lei nº 4.717/65, assegura que a ação popular tem como principal objetivo a proteção do patrimônio público contra diversos atos que possam lhe prejudicar.

Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, os bens jurídicos elencados no art. 1º, §1º⁴⁵, da Lei nº 4.717/65, constituem rol meramente exemplificativo, pois também qualquer um dos bens elencados no art. 5º, LXXIII⁴⁶, da CRFB/88, que admite interpretação extensiva, poderá ser preservado por meio da ação popular. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 977)

Segundo a legislação vigente, a ação popular incidirá sobre uma vasta área de atuação, podendo proteger o patrimônio público, seja ele material ou moral, patrimônio de entidade de que o Estado participe, meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural. Além disso, a jurisprudência⁴⁷ vigente, bem como a mais renomada doutrina, defendem que não necessariamente será exigida a comprovação de prejuízo financeiro para reconhecer efetiva lesividade, pois a prática de ilegalidade ou de qualquer espécie de improbidade bastam para que o cidadão busque a sua impugnação através da propositura de uma ação popular.

⁴⁵ Definição contida no art. 1º, §1º, da Lei nº 4.717/65, segundo o qual: “Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

⁴⁶ Art. 5º, LXXIII, da CRFB/88: “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.”

⁴⁷ DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. AÇÃO POPULAR. CONDIÇÕES DA AÇÃO. AJUIZAMENTO PARA COMBATER ATO LESIVO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência. (ARE 824.781/MT com repercussão geral. Rel. Min. Dias Toffoli. 27.08.2015)

3.2.3 Objeto

Com relação ao objeto da ação popular, estabelecem o art. 5º, LXXIII, da CRFB/88 e a Lei nº 4.717/65 em seu art. 1º que servirá para “anular ato lesivo”, sendo este o principal objeto de pedido quando se ajuíza esse tipo de ação. Nessa situação, a tutela requerida possuirá natureza principal desconstitutiva. Por outro lado, o art. 11 da Lei nº 4.717/65 garante também o caráter subsidiário condenatório da ação, pois a sentença que julgar procedente o pedido resultará também na punição, em perdas e danos, daqueles que restaram comprovadamente responsáveis e beneficiários do ato lesivo impugnado, bem como a restituição dos bens e valores indevidamente adquiridos por eles. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 979)

Além disso, o art. 5º, §4º⁴⁸, da Lei nº 4.717/65, permite a possibilidade de concessão de medida liminar, em caso de evidente necessidade, a fim de garantir o resultado útil do processo. Nesse caso, afirma Matheus Carvalho (2017, p. 408) que: “na ação popular, o autor requer a anulação do ato lesivo. Caso haja antecipação de tutela, requer primeiramente a suspensão do ato em sede liminar, para que se determine a anulação em julgamento final”.

A partir da leitura do texto constitucional, da Lei nº 4.717/65, da jurisprudência⁴⁹ e dos ensinamentos de Meirelles (1983, p. 88), observa-se que a ação popular pode ser ajuizada tanto de modo repressivo, ou seja, após a lesão com o objetivo de reparar o dano, como também de forma preventiva, a fim de evitar a consecução dos efeitos prejudiciais do ato. No mesmo sentido, Daniel Assumpção Neves expõe que:

[...] Limitar a ação popular a pretensões reparatórias, voltadas à tutela de um direito já lesionado, não se coaduna com o atual estágio da ciência processual e indevidamente apequena tão importante ação constitucional. Na busca de se evitar a prática de um ato ilícito a ser praticado pelo agente público, atentatório aos valores protegidos pela ação popular, é inegável a viabilidade de uma ação coletiva preventiva, por meio da qual se busque a obtenção de tutela inibitória. (NEVES, 2013, p. 163).

⁴⁸ Art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/65: “Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.”

⁴⁹ “A Ação Popular, como regulada pela Lei n. 4.717, de 2 9-6- 1965, visa à declaração de nulidade ou à anulação de atos administrativos, quando lesivos ao patrimônio público, como dispõem seus artigos 1º, 2º e 4º. Mas não é preciso esperar que os atos lesivos ocorram e produzam todos os seus efeitos, para que, só então, ela seja proposta. No caso presente, a Ação Popular, como proposta, tem índole preventiva e repressiva ou corretiva, ao mesmo tempo. Com ela se pretende a sustação dos pagamentos futuros (caráter preventivo) e a restituição das quantias que tiverem sido pagas, nos últimos cinco anos, em face do prazo prescricional previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular (caráter repressivo)” (STF, AO 506-QO, Rei. Min. Sydney Sanches, DJ de 4-12-1 998).

Ressalta-se que é ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência o fato de que lei em tese não poderá ser objeto de ação popular, pois faz-se necessário que determinada norma, que a princípio seria meramente abstrata, geral, estabelecendo regras de conduta, resulte em um ato concreto de execução. Este ato concreto, sim, poderá ser impugnado por meio de ação popular e vir a ser reconhecido como lesivo ao patrimônio público, se isso ficar comprovado no decorrer do trâmite judicial. (MEIRELLES, 1986, p. 369).

Dessa forma, somente um ato ou uma ameaça de lesão é que poderão ser objeto de impugnação por deste instrumento. Em seguida, são apontados quais os possíveis sujeitos em via de ação popular.

3.2.4 Sujeitos

A Constituição Federal e a Lei nº 4.717/65 são bem claras quando atribuem a qualquer cidadão a legitimidade ativa para propor uma ação popular. Segundo Alexandre de Moraes, são considerados cidadãos no Brasil o brasileiro nato ou naturalizado, inclusive aquele que possui de 16 a 18 anos, assim como o português equiparado, que estejam em pleno gozo dos seus direitos políticos. O reconhecimento dessa cidadania, para fins de propositura de uma ação popular, será feito no ato do seu ajuizamento através da juntada de título de eleitor de brasileiro ou do certificado de equiparação e gozo dos direitos civis e políticos e título de eleitor quando se tratar de português equiparado. (MORAES, 2016, p. 199)

Com esse entendimento, corrobora o jurista Pedro Lenza, quando entende que: “aquele entre 16 e 18 anos de idade, que tem título de eleitor, pode ajuizar a ação popular sem a necessidade de assistência.” No entanto, ressalta a necessidade de qualquer legitimado ativo sempre se manifestar no processo assistido por advogado, pois é somente o advogado que possui a capacidade postulatória (LENZA, 2015, p. 1786-1787). Ainda a respeito da necessidade de acompanhamento das partes por jurisperito, anuncia a Min. Carmén Lúcia em julgamento⁵⁰ do STF, no ano de 2009.

Alguns autores, como José Afonso da Silva, criticam o fato da legitimidade ativa ser restrita aos cidadãos, compreendendo apenas nacionais e portugueses equiparados, pois

⁵⁰ “A Constituição da República estabeleceu que o acesso à justiça e o direito de petição são direitos fundamentais (art. 5.º, XXXIV, ‘a’, e XXXV), porém estes não garantem a quem não tenha capacidade postulatória litigar em juízo, ou seja, é vedado o exercício do direito de ação sem a presença de um advogado, considerado ‘indispensável à administração da justiça’ (art. 133 da Constituição da República e art. 1.º da Lei n. 8.906/94), com as ressalvas legais. [...] Incluem-se, ainda, no rol das exceções, as ações protocoladas nos juizados especiais cíveis, nas causas de valor até vinte salários mínimos (art. 9.º da Lei n. 9.099/95) e as ações trabalhistas (art. 791 da CLT), não fazendo parte dessa situação privilegiada a ação popular.” (AO 1.531-AgR, voto da Min. Cármen Lúcia, j. 03.06.2009, Plenário, DJE de 1.º.07.2009).

isso retira dos estrangeiros e pessoas jurídicas⁵¹, entre elas os partidos políticos – que teoricamente constituem órgãos por excelência da representação do povo –, a oportunidade de manejarem tão valioso instrumento. (SILVA, 2014, p. 466)

Com relação ao polo passivo, o art. 6º, da Lei nº 4.717/65, afirma que podem figurar como parte na ação popular pessoas jurídicas, sejam elas públicas ou privadas, “em nome das quais foi praticado o ato ou contrato a ser anulado” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 122); as autoridades, funcionários ou administradores que tiverem permitido, aceitado, confirmado ou praticado o ato impugnado ou contrato a ser anulado, ou que, em razão de sua omissão acabaram por facilitar a lesão; e contra os beneficiários diretos do ato ou contrato ilícito realizado.

Sobre a participação do Ministério Público na ação popular, Lenza (2015, p. 1787) afirma que exercerá o papel de fiscal da lei ou, de modo mais amplo, “fiscal da ordem jurídica”, como indica o art. 179, do CPC/15, atuando de forma autônoma no processo. Entretanto, havendo a desistência do autor da ação, poderá o MP, desde que presentes os requisitos necessários, impulsionar a continuação, passando a ocupar o polo ativo da ação popular em andamento.

3.2.5 Procedimentos, decisão judicial e execução da sentença

O texto constitucional assegura a propositura gratuita da ação popular, desonerando a parte autora do pagamento de custas ou de ônus de sucumbência, desde que proposta de boa-fé, independentemente do seu resultado. No entanto, essa gratuidade será em benefício apenas do autor da ação, e não dos réus. Ou seja, se o processo resultar em condenação dos acusados, estes deverão reembolsar todos os gastos que tenham sido gerados ao autor da ação, bem como o prejuízo causado à sociedade em geral. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 982)

O trâmite da ação popular segue o rito ordinário e será regido, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil no que não divergir à Lei da Ação Popular e à sua natureza.

A ação deverá ser proposta no prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da ocorrência do ato impugnado. O prazo para oferecimento de contestação consta no art. 7º, §2º,

⁵¹ Súm. 365, STF: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular.”

IV⁵², da Lei nº 4.717/65. Logo após, caso não seja solicitado pelas partes, até o despacho saneador, a produção de provas, haverá a possibilidade de julgamento antecipado da lide, pois “o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo”⁵³. No entanto, se houver requerimento de algum tipo de prova, a ação prosseguirá no rito ordinário.

A ação popular não admite reconvenção⁵⁴ e a competência para o seu julgamento é fixada de acordo com a origem do ato impugnado⁵⁵, prevalecendo, salvo raras exceções⁵⁶, a competência do juiz de 1º grau, respeitando as normas de organização judiciária. Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino exemplificam tal situação quando afirmam que mesmo que o ato lesivo tenha sido efetuado pelo Presidente da República, o juízo competente para o seu julgamento continuará sendo a Justiça Federal de 1º grau (CUNHA JÚNIOR; NOVELINO, 2015, p. 148). Sobre a determinação de competência para o julgamento das ações populares, destaca-se Di Pietro (2017, p. 1060-1061):

A competência define-se em razão da pessoa, conforme artigo 5º da lei; para esse fim, equiparam-se aos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas entidades, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial. Se houver várias pessoas jurídicas interessadas, prevalece o juízo da entidade maior.

Na ação popular a coisa julgada varia conforme o desfecho do julgamento – é o que os processualistas denominam “coisa julgada *secundum eventus litis*” (MASSON, 2016, p. 506). Isso acontece porque o art. 19, da Lei nº 4.717/65, atribui efeitos diferentes de acordo com os resultados, quais sejam: se a sentença concluir pela carência ou pela improcedência da

⁵² Art. 7º, §2º, IV, da Lei nº 4.717/65: “O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados [...]”

⁵³ Art. 7º, §2º, V, da Lei nº 4.717/65.

⁵⁴ “PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. RECONVENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. DANO MORAL. AFERIÇÃO. SÚMULA 07/STJ. [...] 4. O pedido reconvenicional pressupõe que as partes estejam litigando sobre situações jurídicas que lhes são próprias. Na ação popular, o autor não ostenta posição jurídica própria, nem titulariza o direito discutido na ação, que é de natureza indisponível. Defende-se, em verdade, interesses pertencentes a toda sociedade. É de se aplicar, assim, o parágrafo único do art. 315 do CPC, que não permite ao réu, "em seu próprio nome, reconvir ao autor, quando este demandar em nome de outrem". 5. A discussão a respeito da suposta má-fé do autor popular ao propor a demanda sem um mínimo de provas aceitáveis resvala no óbice da Súmula n.º 07/STJ, que impede o reexame, na via especial, do suporte fático-probatório que fundamenta a decisão recorrida. 6. Recurso especial improvido.” (STJ 2ª Turma. REsp. nº 72.065, Rel. Castro Moreira.)

⁵⁵ Art. 5º, da Lei nº 4.717/65: “Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.”

⁵⁶ Competência do STF em ação popular nas hipóteses do art. 102, I, “P” e “n”, da CRFB/88.

ação, haverá reexame necessário, ou seja, necessária remessa ao Tribunal para que confirme a decisão do juízo de origem; por outro lado, se for julgada procedente, caberá apelação com efeito suspensivo.

Se o pedido for julgado improcedente, em razão da ação ser claramente infundada, esta decisão produzirá efeitos contra todos. Por outro lado, se a improcedência do pedido ocorrer em virtude do seu insatisfatório conjunto probatório, é possível o ajuizamento de nova ação popular, com os mesmos objetos e justificativas, desde que amparada em novas provas. (NOVELINO, 2016, p. 456)

O art. 14, §4º, da Lei nº 4.717/65, dispõe que, havendo a sentença condenatória do acusado, este deverá restituir ao patrimônio público os bens e valores que haviam sido lesionados, dando ensejo à propositura da ação popular. A sentença proferida consiste em título de execução popular para a satisfação do crédito. Podem promover a execução popular⁵⁷: o autor popular, outro cidadão, o Ministério Público – em caso de omissão dos dois legitimados anteriores, o MP será obrigado a promover a execução –, ou ainda as entidades⁵⁸ chamadas na ação, ainda que a tenham contestado. (MEIRELLES, 1983, p. 111).

Feito isso, passa-se à análise da relação existente entre a propositura de uma ação popular e a defesa do patrimônio coletivo.

3.3 Ação popular e a defesa do patrimônio coletivo

A ação popular, conforme ensina Gregório Assagra de Almeida, é um tipo de ação coletiva, introduzida no título que trata dos direitos e garantias fundamentais, tratando-se do direito político de participação do cidadão no controle da máquina pública, por meio da provocação do Poder Judiciário, a fim de monitorar atos ou omissões ilegais e/ou imorais que comprometam ou lesionem o erário (dos entes públicos e demais entidades de que o Estado faça parte), a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural ou outros direitos que com estes sejam conciliáveis. (ALMEIDA, 2007, p. 350).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 os fundamentos da ação popular foram estendidos, passando-se a aceitar a sua propositura em diante de quatro hipóteses: lesão

⁵⁷ Art. 16, Lei nº 4.717/65: “Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.”

⁵⁸ Art. 17, Lei nº 4.717/65: “É sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus.”

ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, previstas no art. 5º, LXXIII, da CRFB/88. (DI PIETRO, 2017, p. 1051).

O art. 1º, caput, da Lei nº 4.717/65, embora seja de promulgação anterior CRFB/88, já destacava a lesividade ao patrimônio coletivo enquanto fundamento da ação popular. O §1º também deste artigo veio esclarecer aquilo que poderia ser considerado “patrimônio público” para efeitos da sobredita lei, declarando serem os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Sobre a inserção das entidades da administração indireta para fins de controle de patrimônio, destaca Temer (2008, p. 207-208):

Assim, nos parâmetros constitucionais, são atacáveis por ação popular tanto os atos lesivos ao patrimônio de entidades da administração direta quanto da indireta, inclusive das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Também nas últimas há uma parcela de patrimônio público, o que faz nascer o interesse popular na adequada aplicação e gestão do patrimônio público nelas empregado.

De acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, embora a ação popular ainda seja um instrumento pouco utilizado pelo cidadão, é um dos mais importantes para tutela dos interesses coletivos, por ter como finalidade, entre outras, a defesa do patrimônio público, ferramenta sem a qual seria impossível viabilizar as demais pretensões da população. (DI PIETRO, 1993, p. 38)

Para o Lucas Rocha Furtado, não seria necessário que o legislador tivesse estabelecido uma certa divisão no dispositivo constitucional entre “patrimônio público” e “patrimônio histórico e cultural”, em razão da expressão “patrimônio público” ser suficientemente ampla para compreender, além do patrimônio histórico e cultural, todos os demais valores elencados no art. 1º, §1º, da Lei nº 4.717/65 (FURTADO, 2012, p. 991). Contudo, para Sidou (1998, p. 346-347), a opção do constituinte é compreensível, a fim de preservar a autoexecutoriedade da lei diante dos atos lesivos eventualmente praticados, para que ninguém se desobrigue de respeitar o texto legal alegando ausência de previsão específica.

Bernardo Gonçalves Fernandes ressalta que, quando a se trata de patrimônio público, não se faz referência apenas ao erário público (que constitui o patrimônio material do poder público), pois engloba também o patrimônio público imaterial como um todo, seja ele cultural, histórico, ambiental ou moral, previstos no art. 5º, LXXIII, da CRFB/88. Daí infere-se a possibilidade da moralidade administrativa, ou seja, patrimônio moral, consistir em um objeto autônomo da ação popular, a ser reivindicado judicialmente, ainda que não tenha

havido lesão direta ao erário público (FERNANDES, 2014, p. 538-540). Na opinião de Othon Sidou:

Ao concentrar no patrimônio o campo aplicativo da ação popular, a lei, em estreita observância ao cânone constitucional da época, manteve em toda a sua pureza os princípios que inspiraram a *popularis actio*, suplantando o próprio utilitarismo que enformou a sociedade romana. (SIDOU, 1998, p. 348).

Afirma ainda o autor que, animado pelo ideal de controle social da máquina pública, o cidadão brasileiro somente poderá ajuizar ação popular com o objetivo de preservar o patrimônio da coletividade – não patrimônio que seja exclusivamente seu ou por ele compartilhado –, ainda que não tenha por objeto bem de valor exclusivamente econômico, mas também todos aqueles que possuem valores artísticos, estéticos, históricos e turísticos. (SIDOU, 1998, p. 349)

Após o esclarecimento de alguns aspectos relacionados ao instrumento processual ação popular, dá-se início à análise específica das ações populares em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivos (VIDC) da Comarca da Ilha de São Luís (MA) nos últimos 5 (cinco) anos, ou seja, no período compreendido entre os anos 2013 a 2017, a fim de verificar como tem sido a aplicação da ação em estudo.

4 ANÁLISE DAS AÇÕES POPULARES PROPOSTAS NA COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS (MA), NO PERÍODO DE 2013-2017

Diante dos estudos anteriormente apresentados acerca do controle dos atos administrativos, da ação popular como instrumento deste controle e da promoção do cidadão enquanto peça fundamental na composição do Estado Democrático de Direito, passar-se-á a uma análise mais particular acerca da utilização de tão importante instituto na Comarca da Ilha de São Luís , considerando as ações populares propostas nos últimos 5 (cinco) anos, ou seja, período que compreende os anos 2013 a 2017.

Para isso, antes, faz-se necessário explorar um pouco mais a respeito da atuação do controle judicial sobre os atos da administração e de que forma a ação popular pode ser aplicada tendo em vista a promoção da moralidade, no âmbito da Administração Pública, colaborando também, direta ou indiretamente, com a efetivação dos demais princípios previstos expressamente no art. 37, da CRFB/88: legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

4.1 A atuação do Poder Judiciário nas ações populares para fins de controle dos atos administrativos

Uma vez apontada a existência do controle judiciário enquanto uma das formas de fiscalização da Administração Pública presentes no ordenamento jurídico brasileiro – assunto apresentado no subtópico 2.1–, é chegada a hora de analisar de que modo este controle pode se manifestar nas ações populares em curso, a fim de viabilizar melhor participação cidadã e contribuir com a satisfação de suas pretensões jurídicas e a promoção da justiça.

É necessário lembrar que o exercício da função pública a ser fiscalizada se manifesta por meio de atos administrativos que, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, consistem na:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (MELLO, 2015, p. 393).

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro define atos administrativos como sendo “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com

observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.” (DI PIETRO, 2017, p. 275)

As características mais comuns dos atos administrativos, apontadas pelos principais autores da área, são presunção de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade. Com relação aos requisitos de validade, são reconhecidos frequentemente a competência, finalidade, forma, motivo e objeto, sem os quais o ato poderá ser declarado nulo ou anulável – situação em que caberá possível convalidação. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 534, 512)

É importante ressaltar que os atos administrativos também podem ser classificados em vinculados ou discricionários, de acordo com o grau de liberdade conferido pela lei ao agente administrativo para o desempenho de sua função.

No caso dos atos administrativos vinculados, a atitude do agente deverá se restringir unicamente aos fundamentos que a lei preliminarmente estabelecer, ao passo que, em se tratando de ato discricionário, será conferido um grau relativamente maior de liberdade ao agente para que possa escolher entre algumas possibilidades, entre as alternativas legalmente possíveis, avaliando qual delas seria a que melhor atenderia o interesse público de acordo com cada situação, o que, sem ferir o princípio da legalidade, atribui maior nível de subjetivismo ao agente público. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 131)

Por oportuno, faz-se diferenciar os conceitos de “mérito” e “discricionabilidade”, pois embora possuam definições bastante próximas, não é adequado confundi-los. Furtado (2012, p. 888) diferencia discricionabilidade de mérito quando afirma ser a primeira “a liberdade conferida pela lei ao administrador público para a adoção da solução mais adequada ao caso concreto”, ao passo que o segundo diz respeito ao “juízo de conveniência e oportunidade de que se vale o administrador público para a escolha da solução mais adequada ao caso concreto.” Somente a administração pública possui a competência para avaliar o mérito administrativo; enquanto que tanto a administração pública quanto o Poder Judiciário poderão avaliar a conformidade do ato ao ordenamento jurídico, ou seja, praticar o controle de legalidade.

Embora a doutrina se divida com relação à necessidade de motivação expressa por parte do agente público em relação aos atos praticados por ele, principalmente em se tratando de atos discricionários, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira acentua a importância do agente público deixar claro a exposição dos motivos que justificaram suas escolhas, prezando pela transparência na gestão da coisa pública e facilitando o controle judicial e social, a fim de coibir a arbitrariedade administrativa. De acordo com este autor, a obrigatoriedade de

motivação, embora não conste expressamente no texto legal, seria uma decorrência lógica da aplicação dos princípios democráticos da legalidade, publicidade, ampla defesa e contraditório. (OLIVEIRA, 2017, p. 419)

São os diversos atos administrativos que poderão ser objeto das ações populares propostas e, conseqüentemente, do controle judicial que será realizado, pois, conforme aponta Celso Antônio Bandeira de Mello, somente o Poder Judiciário tem o poder de solucionar definitivamente toda e qualquer demanda no direito.

Isso acontece porque o Poder Judiciário possui a “universalidade da jurisdição”, podendo avaliar a adequação das condutas públicas aos atos normativos, realizar o controle de constitucionalidade das mais diversas espécies de atos normativos, declarar a anulação de atos inválidos, impor à Administração Pública obrigação de fazer quando a mesma estiver incorrendo em omissão diante de algum dever legal, determinar o pagamento em caso de condenações cabíveis, entre outras deliberações. (MELLO, 2015, p. 124-125)

De acordo com Di Pietro (2017, p. 989-990), a atuação do Poder Judiciário poderá se manifestar com relação aos atos expedidos pela Administração Pública, sejam eles de qualquer natureza (“gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários”), desde que esse controle seja feito sob o tradicional aspecto da legalidade ou sob o enfoque da moralidade, que ficou autorizado a partir do advento da CRFB/88⁵⁹.

Segundo a mesma autora, é muito importante acentuar que também os atos discricionários podem ser objeto de análise jurisdicional, contanto que o Poder Judiciário não adentre na decisão de mérito do agente administrativo, pois essa, como já mencionado, está reservada à apreciação subjetiva da Administração Pública, que deverá avaliar, de acordo com cada situação, aspectos de conveniência e oportunidade, “excetuando a ocorrência de comprovação de que o respectivo critério de formação do ato está disforme aos ditames da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade” (FRANÇA, 2011, p. 123). Ainda a respeito do controle judicial dos atos administrativos discricionários, anuncia Bandeira de Mello:

Em todo e qualquer caso de discricionariedade, por mais genéricas, vagas ou imprecisas que sejam as expressões legais qualificadoras dos motivos (pressupostos fáticos abstratamente previstos na lei) ou dos fins, o Judiciário poderá e deverá sindicá-lo, averiguando se a significação nuclear do conceito sintonizado na palavra foi, ou não, respeitada. Isto é, caber-lhe-á sempre aferir se os requisitos legais foram atendidos, o que desde logo é possível no concernente à significação mínima, central, que toda e qualquer palavra, que todo e qualquer conceito, possui. (MELLO, 2011, p. 59).

⁵⁹ Art. 5º, LXXIII e art. 37, *caput*, ambos da CRFB/88.

Lucas Rocha Furtado afirma que o controle judicial defluiu do princípio da legalidade, visto que de nada adiantaria instruções normativas disporem que a conduta administrativa deve atuar plenamente atrelada à lei se não houvesse um mecanismo adequado para garantir o respeito a tal preceito. (FURTADO, 2012, p. 957)

De acordo com Hely Lopes Meirelles, a noção de ilegalidade não se manifesta somente quando ocorre algum tipo de desrespeito direto a uma norma legal expressa, mas pode acontecer também sempre que houver uma transgressão a qualquer aspecto do conjunto normativo, como em caso de abuso em razão de excesso ou desvio de poder, renegação de qualquer um dos princípios que orientam o exercício do Direito, de modo especial quando se tratar de princípios que regem o Direito Administrativo. A ocorrência de uma dessas possibilidades implicará em vício de ilegitimidade, fazendo com que o ato de torne passível de verificação pelo Judiciário, o que poderá culminar na sua anulação. (MEIRELLES, 2016, p. 230)

Diante desse contexto, a decretação de ato administrativo que seja lesivo ao patrimônio público (bens/valores econômico, artístico, estético, histórico ou turístico) ou à moralidade administrativa constitui atentado direto ao princípio da legalidade, sendo motivo suficiente para a provocação do controle jurisdicional por meio da propositura de ação popular.

Conforme afirma Bolzan de Moraes, o objeto principal da ação popular consiste na promoção da fiscalização administrativa através da atuação cidadã mediante emprego do poder jurisdicional. Dessa forma, visa proteger a atividade estatal de atitudes lesivas eventualmente praticadas por algum de seus agentes públicos. (MORAIS, 1995, p. 304-305)

Portanto, mesmo diante das mais diversas e evidentes limitações enfrentadas pelo Poder Judiciário na atualidade, vê-se que a sua atuação continua sendo indispensável para o exercício do mais adequado controle dos atos administrativos, pois constitui peça fundamental na promoção da segurança jurídica diante da edição dos mais variados atos administrativos, bem como garante ao cidadão um exercício mais adequado dos seus direitos.

4.2 A moralidade administrativa e sua efetivação por meio da ação popular

Conforme leciona Amarildo Lourenço Costa, a ação popular, além ter sido elencada expressamente no rol dos direitos e garantias fundamentais da CRFB/88, serve também à proteção de outro direito fundamental: o direito a uma administração pública adequada que tutele o patrimônio estatal, seja ele material ou moral. A moralidade

administrativa é fator indispensável à boa administração e não se manifesta apenas combate à prática de atitudes indecorosas realizadas por agentes públicos, mas também no incentivo à execução da atividade estatal de modo cada vez mais íntegro e eficiente. (COSTA, 2014, p. 500)

Ainda segundo o autor, dada a nítida importância da moralidade administrativa no exercício da função pública é que este princípio passou a ser listado entre os valores protegidos por meio do instrumento jurídico “ação popular”, constituindo justificativa autônoma para a propositura deste tipo de ação, ainda que o ato imoral praticado pelo agente não tenha sido acompanhado de prejuízo econômico ao erário ou de descumprimento da lei em sentido estrito.

A partir de uma leitura atenta da Constituição Republicana de 1988 pode-se observar a importância atribuída pelo legislador ao princípio da moralidade administrativa, visto que o mesmo encontra-se presente em diferentes artigos. Além do art. 5º, LXXIII, da CRFB/88, que trata da ação popular, observa-se o cuidado do constituinte com a tutela da moralidade também nos arts. 15, V; 37, *caput*; 37, §4º; ou 85, V, todos da CRFB/88, seja de forma explícita, ou implicitamente, ao tratar da probidade administrativa, que também está inclusa no conceito de moralidade, sendo entendida como espécie⁶⁰ de um gênero maior. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito.” (DI PIETRO, 2017, p. 1071).

Ainda segundo a autora, foi com Lei da Ação Popular ganhou espaço, no direito pátrio, a tese de que o desvio de poder seria uma das possibilidades de ato administrativo ilegal, quando indicou no art. 2º, parágrafo único, “e”, da Lei nº 4.717/65, a possibilidade de anulação do ato administrativo lesivo ao patrimônio em razão de desvio de finalidade, ou seja,

⁶⁰ “A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4.º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’.” (SILVA, 2016, p. 680)

quando ficar comprovado que o agente praticou ato intentando fim diverso do legalmente previsto, implícita ou explicitamente, no regramento de sua competência. (DI PIETRO, 2017, p. 148)

Conforme asseveram Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, é por meio do princípio da moralidade que a necessidade de desempenho das funções públicas de modo ético assume caráter obrigacional, fixado em razão da instituição de norma jurídica. Ressaltam os autores que a moral administrativa se diferencia da moral comum, devido, primeiramente, a sua índole jurídica, bem como por tornar todos os atos administrativos não praticados com a observância deste princípio suscetíveis à invalidação, por via administrativa ou mesmo jurisdicional. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 218).

Amarildo Lourenço Costa, ao trabalhar a temática da ação popular e moralidade administrativa sob a perspectiva da nova hermenêutica constitucional, afirma que:

[...] Levando-se em consideração a leitura extensiva reclamada pela nova hermenêutica constitucional, o conceito de moralidade administrativa não deve limitar-se à ideia de combate a atos desonestos ou ímprobos, antes se vinculando à defesa de valores e princípios, jurídicos e não jurídicos, abraçados pela coletividade como produção cultural, legitimadores da ordem jurídica e que funcionem como conformadores de uma boa gestão pública, que, além de honesta, há de atender às diretrizes da eficiência, economicidade e outras cujo foco esteja na realização plena dos resultados que se pode legitimamente esperar da atuação estatal. (COSTA, 2014, p. 515)

É imperioso destacar que a observância do princípio da moralidade não está restrita apenas aos agentes públicos, mas também a todo e qualquer particular que, de algum modo, relaciona-se com o ente administrativo. Um exemplo disso são as combinações que muitas vezes ocorrem entre licitantes, configurando verdadeira ofensa ao princípio em comento. (DI PIETRO, 2017, p. 149)

Tendo em vista a necessidade dos agentes administrativos e de seus administrados agirem sempre em respeito ao princípio da moralidade administrativa, bem como a aplicação da ação popular enquanto instrumento garantidor da probidade, José Jorge Meireles Freitas e Eniel do Espírito Santo, em artigo⁶¹ acadêmico, afirmam que:

Se a regra da moralidade, na presente acepção, impõe o dever ao agente público, seja de que categoria for de agir dentro da legalidade ética, fica evidente que tal atuação, abrangente como é, tem desdobramentos práticos em um modo de ser probado, isto é, lícito, honesto, honrado, transparente, imparcial, de boa-fé, visando e obtendo

⁶¹ Artigo intitulado “A ação popular como instrumento de defesa da probidade e moralidade administrativa pelo cidadão e as razões de sua subutilização: um estudo de caso na região do Piemonte da Chapada Diamantina/BA”.

resultados práticos e positivos em prol do Poder Público, tanto quanto dos administrados, enfim, o *modus vivendi* que a sociedade espera possua seu corpo de representantes e servidores, os quais são investidos e remunerados para externar aqueles atos decorrentes do poder que foi outorgado pela população e que lhe devem ser destinados para o bem comum. Deste modo, ilustra-se que condutas desvirtuadas de tal estilo de atuação, mui bem sumuladas no art. 37, caput, Constituição Federal, especialmente se eivadas de má-fé ou culpa grave (omissão, descuido, desatenção etc.), podem ser atacadas pelo eficaz instrumento processual em comento no sentido de vindicar o cidadão a probidade que não é uma opção dos agentes públicos, mas uma intangível e inarredável obrigação daqueles (BRASIL, 1988).” (FREITAS; SANTO, 2010, p. 27).

Nesse sentido, destaca-se que o dever de moralidade não constitui mera liberalidade do corpo executivo, sendo na verdade exigido o exercício da função pública sempre de modo íntegro, em atenção à obrigação a todos imposta, por meio de norma constitucional e outras previsões legais. O seu descumprimento importará na aplicação de sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis⁶², dando ensejo à possibilidade também de controle social do cidadão, que pode ser exercido na via judicial, por meio da ação popular.

Com relação ao Poder Judiciário, o que se observa é que, em geral, tem se esforçado para agregar cada vez mais eficácia ao princípio da moralidade, pois é comum que juízes, desembargadores e ministros, ao se depararem com lides envolvendo o mau desempenho da atividade pública, em razão da realização de atos atentatórios à moralidade, optem pela sua invalidação destes atos. Com relação a este fato, já se existe entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal:

O entendimento sufragado pelo acórdão recorrido no sentido de que, para cabimento da ação popular basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam a administração pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e histórico’. (STF, RE 120.768/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 13.08.99, p. 16)

Fundamentando esse posicionamento, Di Pietro (2017, p. 149) declara que a prática imoral, mesmo diferindo do aspecto legalidade – uma vez que a moral pode transcender o aspecto legal e uma lei pode ter conteúdo reconhecidamente imoral –, poderá acarretar o efeito jurídico de invalidação do ato, cuja competência para este reconhecimento pertencerá ao judiciário ou mesmo à própria Administração.

⁶² Cf. Art. 37, §4º, CRFB/88.

De acordo com Amarildo Lourenço Costa, não é possível depreender da leitura do art. 5º, LXXIII, da CRFB/88, a necessidade de criação de uma norma regulamentadora ou a viabilidade de alguma lei infraconstitucional proferir determinações que venham a coibir a aplicação desta garantia fundamental que é a ação popular. Este autor defende que qualquer entendimento diferente por parte do órgão julgador, afirmando que não bastaria apenas a identificação de ato imoral, mas apontando também a necessidade de ocorrência de prejuízo econômico simultâneo ou qualquer outra ofensa ao princípio da legalidade, como se um atentado contra a moralidade não fosse razão suficiente para invalidar um ato administrativo significaria declarar que norma infraconstitucional, teria o benefício de limitar a atuação de norma constitucional definidora da ação popular. (COSTA, 2014, p. 510)

Ainda com relação à dicotomia moralidade *versus* lesividade obrigatória para fins de propositura da ação popular, destaca Sidou (1998, p. 346) que exigir do cidadão que aguarde a concretização de ato nocivo eminente para depois ajuizar o remédio constitucional cabível seria uma atitude por demais desarrazoada por parte do legislador e irresponsável por parte do intérprete da lei.

O autor cita o exemplo de um o cidadão aplicado que, ao ser informado a respeito da edição de uma lei que cria vantagens funcionais indevidas, certamente não aguardará a produção dos efeitos desse ato para buscar a sua invalidação. Procederá, pois, à propositura da ação popular de modo preventivo, fundamentada na lesão ao exercício da moralidade administrativa, assim que houver a publicação da lei exemplificada, evitando a concretização dos resultados danosos esperados, visto que é sempre preferível prevenir a ter que recuperar o dano já causado. Nas palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso:

A moralidade administrativa pode e deve ser considerada uma categoria jurídica autônoma, significando dizer que um ato administrativo pode ser: a) legalmente formal; b) não lesivo ao erário; mas, inobstante, ser moralmente insustentável. Nesse caso, será sindicável em ação popular. (MANCUSO, 2015, p. 135).

Contudo, o autor destaca também a necessidade do juiz estar sempre atento em relação ao julgamento de mérito, a fim de que, sob alegação do princípio da moralidade administrativa, não termine por intervir em matéria que não pertence a sua competência, ofendendo o princípio da tripartição dos poderes, previsto no art. 2º, da CRFB/88. (MANCUSO, 2015, p. 135).

Diante de todo o acima exposto, faz-se necessário evidenciar que existem diversos instrumentos que podem ser aplicados no combate aos atos lesivos à moralidade

administrativa, entre eles, foi particularmente explanado o emprego da ação popular. Contudo, é indispensável que o cidadão exerça o papel que lhe cabe, levando ao conhecimento da justiça as posturas administrativas que têm sido praticadas à revelia das instruções normativas em geral, a fim de que os atos lesivos sejam invalidados e os culpados recebam as sanções adequadas. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 23).

4.3 O emprego de ações populares na Comarca da Ilha de São Luís (MA) e suas repercussões práticas

Nesta fase do trabalho passa-se à análise das ações populares propostas na Comarca da Ilha de São Luís, tomando por base aquelas em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da capital, que desde a sua criação, em 30 de abril de 2013, assumiu a competência exclusiva para o julgamento das ações populares, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 104⁶³, de 26/12/2006, c/c a Resolução nº 24/2013⁶⁴, do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, c/c Lei Complementar Estadual nº 188⁶⁵, de 18/05/2017.

Faz-se necessário ressaltar que embora a Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís (MA) possua competência exclusiva para o julgamento das ações populares em tramitação na justiça estadual da grande Ilha, na pesquisa realizada foi constatado que ainda não houve redistribuição de todas as ações populares em andamento para a referida Vara, contudo para a melhor delimitação do objeto desta investigação, far-se-á a abordagem apenas das Ações Populares ajuizadas nos últimos 5 (cinco) anos, ou seja, de 2013 à 2017, em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís (MA)⁶⁶, a fim de verificar a sua aplicação e efetividade para fins de controle da administração pública.

⁶³ Art. 9º, VIII, do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão: “Os serviços judiciários da Comarca de São Luís serão distribuídos da seguinte forma: VIII - Vara de Interesses Difusos e Coletivos: Interesses Difusos e Coletivos. Fundações e Meio Ambiente”;

⁶⁴ Art. 1º, Res. Nº 24/2013 do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão: “As ações que envolvam interesses difusos e coletivos e que tenham como parte a Fazenda Pública Estadual ou Municipal são de competência da Vara de Interesses Difusos e Coletivos.”

⁶⁵ Art. 2º, da LC Estadual 188/2017: “O parágrafo 2º do artigo 8º-A da Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 8º-A ... § 2º Terão jurisdição em toda área territorial da Comarca da Ilha de São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) as 1ª e 2ª varas da Execução Penal, a Vara de Interesses Difusos e Coletivos, a Central de Inquéritos e Custódia e a 2ª Vara da Infância e Juventude quanto à execução das medidas socioeducativas em regime fechado.”

⁶⁶ Cabe destacar que na delimitação da matéria pesquisada também não foram consideradas as ações propostas perante a Justiça Federal.

As informações apresentadas foram obtidas por meio de pesquisa de campo na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís (MA), de entrevista no dia 07/12/2017 ao Juiz Titular da Vara, Douglas de Melo Martins, pesquisa no sistema “ThemisPG”, criado pelo Tribunal de Justiça do Maranhão para o acompanhamentos dos processos de 1º grau, e consulta pública⁶⁷ ao sistema do PJE (Processo Judicial Eletrônico). Dessa forma, passa-se à apresentação dos dados obtidos.

Foi observado que no período compreendido entre 2013 à 2017 tramitaram na Vara de Interesses Difusos e Coletivos um total de 60 (sessenta) ações populares, sendo que destas, 27 (vinte e sete) AP’s são processos físicos e 33 (trinta e três) foram ajuizadas sob a forma de processo judicial eletrônico. Segundo informações obtidas no site⁶⁸ do TJ/MA, a Vara de Interesses Difusos e Coletivos foi a “primeira unidade judicial do Fórum da Capital a implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJE)”, em setembro de 2015.

Antes da implantação do PJE, a média de propositura de ações populares era de 0,81⁶⁹ processos/mês. Com a implantação do sistema eletrônico que tem tornado a prestação judiciária muito mais acessível e desburocratizada, notou-se um aumento de 67,5% (sessenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) no número de ajuizamentos das ações populares no período considerado, passando à média de 1,2⁷⁰ (um inteiro e dois décimos) ações por mês.

No entanto, esse quantitativo de ações populares em trâmite continua sendo pouco expressivo se comparado ao reconhecidamente elevado número de processos que asoberbam o Poder Judiciário de modo geral, ou mesmo se comparado ao número de ações civis públicas em tramitação na mesma vara em discussão que alcançam uma média de 700 (setecentas), segundo informações concedidas pelo Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos, Douglas de Melo Martins, fazendo com que as ações populares correspondam a uma faixa mínima de trabalho da Vara, algo inferior a 10% (dez por cento) da totalidade de casos em discussão nesta unidade.

No período analisado observou-se um crescente emprego no número de ações populares ajuizadas com o passar dos anos, dado que, entre as ações analisadas, foram identificadas 6 (seis) ajuizadas no ano de 2013; 10 (dez), em 2014; 13 (treze) no ano de 2015,

⁶⁷ Disponível em <<https://pje.tjma.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

⁶⁸ Segundo a Assessoria de Comunicação do TJMA. Disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/tj/visualiza/sessao/19/publicacao/410277>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

⁶⁹ Resultado obtido dividindo-se o total de processos físicos pelo número de meses em análise, ou seja, 27 processos em 33 meses (janeiro/2013 a setembro/2015).

⁷⁰ Resultado obtido dividindo-se o total de ações populares eletrônicas pelo número de meses, ou seja, 33 processos em 27 meses (outubro de 2015 a dezembro de 2017).

14 (catorze) novas ações em 2016 e 17 (dezessete) ações populares propostas no ano de 2017. Daí infere-se um sucessivo aumento da utilização do instrumento ora examinado.

No que se refere ao polo passivo da demanda, observou-se que na metade dos casos averiguados, ou seja, em 30 (trinta) ações populares, o Estado do Maranhão figurou no polo passivo da demanda, sendo seguido pelo Município de São Luís, em 18 (dezoito) processos, governador Flávio Dino e ex-governadora Roseana Sarney foram chamados a responder em 6 (seis) ações populares cada um, logo em seguida apareceram a empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), o Departamento de Trânsito do Maranhão (DETRAN/MA) e o atual prefeito de São Luís, Edivaldo Holanda Júnior, cada um atuando em 4 (quatro) ações. A Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA) ocupou o polo passivo em 3 (três) diferentes ações populares estudadas. Enquanto que o ex-deputado Humberto Coutinho compareceu em 2 (dois) processos apreciados. Outras empresas e entes públicos ocuparam polo passivo em apenas 1 (uma) ação popular.

No que diz respeito ao motivo que ensejou a propositura destas ações, a maioria se justificou em razão da ocorrência de atos lesivos praticados contra o patrimônio público, em cerca de 70% (setenta por cento) dos casos, e a moralidade administrativa, em 66% (sessenta e seis por cento) dos casos, isto é, para fins de controle do exercício da função pública. Em 5% (cinco por cento) dos casos foi observada a proposição da demanda para anular atos lesivos praticados contra o meio ambiente e em apenas 3% (três por cento) das ações analisadas foi identificada tentativa de anulação de atos praticados em desfavor de patrimônio histórico e cultural. Outras demandas cujos objetos sequer puderam se encaixar entre as matérias tuteladas pela Lei nº 4.717/65 corresponderam a 10% (dez por cento) dos pleitos discutidos.

Os assuntos apreciados nas ações populares em questão são os mais diversos, sendo possível citar algumas pretensões a título de exemplo: combater a prática de nepotismo em nomeação para cargo público; decretar nulidade do ato administrativo que mantinha grades de ferro imprópriamente empilhadas em espaço público; anular processo licitatório feito de forma inadequada e contratações feitas sem licitação; anular contratos publicitários firmados sem observância do art. 37, §1º⁷¹, da CRFB/88; questionar irregularidades existentes no quadro de servidores de órgãos públicos contratados sem a realização de concurso público devido; requerer a implantação ou venda do VLT (veículo leve sobre trilhos) a fim de evitar

⁷¹ Art. 37, §1º, da CRFB/88: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

maiores prejuízos ao erário público; pedir execução orçamentária de emenda parlamentar aprovada para implementação de políticas públicas na área da saúde, entre muitas outras matérias.

Quanto ao polo ativo das demandas, os dados da pesquisa apontam que apenas 40% (quarenta por cento) das ações populares, ou seja, 24 (vinte e quatro) dos 60 (sessenta) processos, são de autoria exclusiva de cidadãos não-advogados; enquanto que 60% (sessenta por cento) das ações propostas, o que corresponde a 36 (trinta e seis) demandas distintas, foram ajuizadas por apenas 11 (onze) “advogados-autores” diferentes.

Estes autores-advogados, embora não deixem de ser cidadãos como os demais, possuem uma prerrogativa a seu favor que é o esperado maior conhecimento da legislação vigente, domínio dos instrumentos jurídicos, além de não precisarem despendere uma quantia elevada na contratação do profissional da área, visto que os próprios autores, por serem também advogados, já possuem capacidade postulatória. Cabe destacar também os advogados Pedro Leonel Pinto Carvalho, Aristóteles Durante Ribeiro e Thiago Brhanner Garcês Costa atuaram, respectivamente, em 19 (dezenove), 13 (treze) e 8 (oito) ações, enquanto que os demais 8 (oito) advogados-autores tiveram participação em apenas 1 (uma) ou 2 (duas) ações cada um.

Diante da baixa participação do cidadão quando comparada à atuação de advogados-autores no polo ativo da demanda, cabe uma reflexão: até que ponto as ações populares realmente têm servido a sua finalidade social de instrumento de participação política? Será que a forma como este mecanismo foi regulado realmente tem viabilizado a participação direta do cidadão? Ou tem servido de apenas como mera formalidade, ou, nas palavras de Lassale (2002, p. 68), a Constituição realmente não passa de uma “folha de papel”?

Em nosso entender, ainda falta muito para que a ação popular realmente se estabeleça como instrumento garantidor do controle cidadão da administração pública, visto que ainda é um instrumento pouco conhecido pela população em geral. Soma-se a isso o fato de que a necessidade de constituir um advogado traduz-se em um verdadeiro obstáculo ao emprego da ação, pois não faz sentido que o cidadão que busca tutelar direito da coletividade, ainda deva arcar com os custos decorrentes da contratação de um bom profissional, já que na ação popular somente o advogado possui capacidade postulatória. (MARIN; BRANDELLI, 2010, p. 143).

Outrossim, existe outra via que tem sido bem mais utilizada pelo cidadão comum em caso de denúncia de atos lesivos praticados em detrimento do patrimônio público e da

moralidade administrativa, que é provocar o Ministério Público para que proponha uma ação civil pública, visto que essa atitude tem se mostrado muito mais acessível ao cidadão comum se comparada ao ajuizamento de uma ação popular. (MARIN; BRANDELLI, 2010, p. 142-143)

Tudo isso evidencia o fato de que ação popular, que na teoria é um instrumento voltado especificamente para o exercício da cidadania, na prática é capaz de atender eficazmente às necessidades da população em geral, inclusive no que diz respeito ao controle da atividade pública.

É claro que não se pode dizer que o emprego da ação popular é desprovido de quaisquer tipos de efeitos – muito pelo contrário, quem dela se utiliza pode usufruir de suas benfeitorias –, no entanto o que se afirma é que o instituto certamente não tem sido plenamente aproveitado em razão das diversas dificuldades apresentadas. Tal fato pode ser prontamente depreendido da apreciação dos dados já apresentados.

Dando continuidade ao exame dos aspectos processuais analisados, verifica-se que cerca de 18% (dezoito por cento) das ações foram acompanhadas de pedido de tutela de urgência apreciado e concedido, nos termos do art. 5º, §4º⁷², da Lei nº 4.717/65; em 3% (três por cento) dos casos a medida liminar foi atendida de forma parcial; em 65% (sessenta e cinco por cento) foi negada pelo juiz da causa e em apenas cerca de 13% (treze por cento) das ações não houve nenhum pedido de medida liminar.

Em 13 (treze) processos analisados constatou-se a presença de recurso interposto por alguma das partes ao Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ-MA), o que corresponde a uma faixa de 22% (vinte dois por cento) das ações. E em cerca de 12% (doze por cento), o que representa 7 (sete) dos casos analisados, restaram configurados casos de remessa necessária ao TJ-MA⁷³. Destes 20 (vinte) processos enviados ao TJ-MA, 55% (cinquenta e cinco por cento) deles já foram julgados em 2ª instância, enquanto que os 45% (quarenta e cinco por cento) restantes permanecem aguardando julgamento.

No que diz respeito à situação atual destes processos no período em que houve a compilação dos dados da pesquisa, isto é, em janeiro de 2018, 31 (trinta e uma) ações encontravam-se em tramitação, 6 (seis) foram remetidas ao Tribunal de Justiça, 12 (doze)

⁷² Art. 5º, §4º, da lei nº 4.717/65: “Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.”

⁷³ Art. 19, da Lei nº 4.717/65: “A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.”

havia sido julgadas, embora permanecessem passíveis à apresentação de recursos no prazo devido, e as 11 (onze) ações populares restantes haviam sido baixados definitivamente.

Ressalta-se que, dentre os processos analisados, em nenhum deles houve condenação do autor em custas judiciais e ônus de sucumbência, o que ocorreria somente se comprovada a má-fé por parte do autor da ação, conforme aduz o texto da CRFB/88⁷⁴.

Autores como Meirelles (2004, p.83) afirmam que o julgamento das ações populares exige do Poder Judiciário muito discernimento, para evitar que estas ações sejam utilizadas como forma de represália partidária, algo que também pôde ser observado na averiguação de algumas das AP's propostas, e para que isso também não implique em prejuízo a certas atividades que o corpo social pretendia estimular.

Ademais, diante dos dados apresentados, nota-se uma verdadeira subutilização do instituto ação popular pelo cidadão, o que ataca frontalmente o objetivo social e democrático de sua formulação.

Sidou (1998, p. 329) ressalta a importância de todos agirem em prol da realização dos interesses coletivos, pois ainda que o Estado possua diversos órgãos voltados para essa finalidade, sem o envolvimento dos principais interessados, ou seja, do povo, será muito difícil a percepção de avanços. Isso ocorre também porque os equipamentos de que se utilizam os entes estatais são frequentemente ultrapassados e sua mão-de-obra costuma ser insuficiente para reprimir todos os danos causados ao patrimônio público, se não houver um auxílio por parte da população interessada a fim de viabilizar e lutar por sua efetivação.

No entanto, o que realmente se observa é que para a maioria das pessoas “o exercício de seus deveres políticos parece-lhes um contratempo desagradável” que as distrai de suas atividades cotidianas (TOCQUEVILLE, 1998, p. 412-413). Com isso os cidadãos de modo geral, preferem não perder seu precioso tempo, o que acaba lhes gerando caras consequências.

Essa falta de desejo em participar de ações cidadãs é o que Modesto (2008) denomina “abulia política” e pode ser causada pela falta de confiança por parte do cidadão de que suas reclamações realmente seriam ponderadas pela administração pública e pela falta de admiração geral em relação ao exercício de colaboração do cidadão. Soma-se a isso a enorme falta de informação e a ausência de meios diretos e ágeis de comunicação entre o cidadão e o aparato estatal, o que resulta em uma verdadeira “apatia política” (MODESTO, 2008).

⁷⁴ Art. 5º, LXXIII, CRFB/88: “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.”

De acordo com os ensinamentos de Oliveira (2008, p. 46), essa falta de envolvimento cidadão não é algo particular do Brasil, sendo comum também em outros países periféricos onde percebe-se um certo bloqueio à implantação do regime democrático, já que a própria população na maioria das vezes já se acostumou a viver em um círculo vicioso no qual tanto o povo não se envolve nas questões políticas porque sua situação socioeconômica não lhe favorece quanto não ontem melhores condições de vida porque não exerce maior participação na atividade pública.

Conforme o exposto, é imprescindível a ampliação da compreensão cidadã acerca da relevância do manejo de instrumentos democráticos por parte do cidadão, bem como a facilitação do acesso das pessoas a tais meios, com ênfase na ação popular que é o objeto deste estudo, a fim de que se torne cada vez mais comum a sua utilização, fazendo crescer a afeição à causa pública e popularizando a atuação do povo no controle da gestão pública. (RAMOS, 1991, p. 253).

Enquanto isso não ocorrer, a população continuará sendo a mais prejudicada em consequência de tantas condições desfavoráveis combinadas ao seu próprio descaso.

5 CONCLUSÃO

O controle da administração pública consiste na sua fiscalização e é fator essencial para realização da mais adequada prestação dos entes públicos para com o seus administrados.

A ação popular é um remédio constitucional empregado pelo cidadão diante da ocorrência de ato lesivo ao patrimônio público, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural ou à moralidade administrativa. Em razão de sua previsão no título dos Direitos e Garantias Fundamentais, da CRFB/88, e do seu objeto fundamental, depreende-se que tal instituto pode ser aplicado também diante da ocorrência de ato administrativo ilegal ou imoral realizado no âmbito da administração pública.

Diante da eminente necessidade de se promover um adequado controle da gestão pública e buscando um instrumento que fosse mais acessível ao cidadão para a realização de tal atividade, buscou-se analisar a aplicação da ação popular como forma de controle da administração pública, a fim de verificar se a sua utilização realmente atendia aos objetivos pretendidos no texto constitucional e em sua legislação específica.

O principal objetivo do trabalho consiste em apresentar à sociedade e também ao meio acadêmico esse instituto tão importante concedido pela Constituição Republicana para que seus cidadãos participassem mais diretamente do controle dos bens difusos, ou seja, bens que pertencem ao próprio cidadão, bens que pertencem a todos e que, por isso, toda a população poderá e deverá cuidar.

Para isso, fez-se um estudo sobre diversos aspectos relacionados ao controle da administração pública, com foco no controle exercido pela população por meio do poder judiciário. Além disso, explorou-se também as particularidades da ação popular, inclusive sobre a sua natureza histórica de instrumento democrático e algumas características processuais particulares deste tipo de ação. Tudo isso para que se tornasse possível a verificação de como tem sido a sua serventia à sociedade enquanto instrumento de controle da gestão pública. Efetuou-se a pesquisa tomando por base ações populares em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivo da Comarca da Ilha de São Luís.

No entanto, o que se observa é que existe um vasto desconhecimento da população em relação à ação popular, por essa razão nos últimos 5 (cinco) anos (entre 2013 e 2017) foram ajuizadas 60 (sessenta) ações populares em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís (MA) – um número demasiadamente pequeno, se considerado o elevado número de processos em andamento no Poder Judiciário.

Quando comparada ao o número de ações civis públicas, cerca de 700 (setecentas) de acordo com informações da VIDC, as ações populares correspondem apenas a uma faixa que varia entre 5 (cinco) a 10% (dez por cento) do número total de ações desta Vara, demonstrando sua baixa aplicação.

A situação se agrava se feito um comparativo entre o número de ações propostas por advogados-autores *versus* o número de ações propostas por cidadãos não-advogados, com auxílio de seus advogados: cerca de 60% (sessenta por cento) contra apenas 40% (quarenta por cento). Isso evidencia dois pontos: o desconhecimento da ação por parte do cidadão comum em geral, bem como a elevação de custos na proposição da ação devido à necessidade de se constituir um advogado, o que acaba sendo um empecilho a mais para que alguém pretenda levar ao conhecimento do Judiciário, por meio de ação popular, a prática de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Tais fatores não condizem com a natureza deste tipo de ação que, teoricamente, é viabilizar o exercício democrático.

Diante desse contexto, entende-se que esse tipo de ação tem atendido pouco à finalidade pretendida, pois, em geral, é desconhecida pela população. Além disso, a necessidade de se constituir um advogado também se traduz em verdadeiro “entrave” a uma propositura mais livre das ações populares por parte do cidadão. Se trâmite de uma ação popular pudesse prosseguir sem a obrigatoriedade de constituição de advogado – semelhante ao que ocorre em casos de *habeas corpus* –, provavelmente a ação popular se tornaria um instrumento um pouco mais acessível aos cidadãos que quisessem dela se utilizar para anular atos lesivos.

Diante de tudo isso, conclui-se que o instituto da ação popular necessita de uma urgente reformulação, pois embora seja cercado de objetivos heroicos, a estrutura jurídica montada parece não favorecê-lo, até pelo fato de ter sido um mecanismo instituído em época de ditadura (ano de 1965) e de lá pra cá ter sofrido pouquíssimas alterações.

No entanto, mesmo todas as dificuldades apontadas não são capazes de apagar a importância deste remédio constitucional. O que se objetiva, na verdade, é buscar uma estrutura para que ele possa ser mais plenamente utilizado, já que possui objetivos tão louváveis que não devem ser esquecidos, mas sim evidenciados, a fim de que mais pessoas venham a se utilizar da ação popular com a finalidade de realizar um adequado controle preventivo e correccional dos atos administrativos ilegais ou imorais.

Enquanto essa reformulação não acontece, reforçamos o entendimento no sentido de que o raro emprego da ação popular não significa que ela não seja útil, mas sim que precisa

ser mais divulgada e explorada pelos cidadãos, objetivando sempre a promoção de uma atividade pública cada vez mais eficaz em benefício de todos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- ALMEIDA, Maria Cristina de; ANTONIOLLI, Milana A. I. Considerações sobre ação popular. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, n. 4, p. 261-267, abr. 1997.
- BARBACENA, Juliana Martins. Ação popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Aléxis de Tocqueville. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, v. 11, n. 21, jan./jun, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.202.
- BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da administração. In: **Revista de Direito Administrativo/FGV**, 1954. v. 38, pp. 40-65.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 31 dez. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 31 dez. 2017.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 31 dez. 2017.
- BRASIL. **Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20.12.2017.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em AI 739151**. Relatora: Rosa Weber. Publicado no DJe-112 DIVULG 10-06-2014 PUBLIC 11-06-2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em ARE 824781**. Relator: Dias Toffoli. Publicado no DJe-203 DIVULG 08-10-2015 PUBLIC 09-10-2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000000899&base=baseRepercussao>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão em REsp 72065 RS 1995/0040609-8**. Relator: Castro Meira. Publicado no DJ 06.09.2004. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/167712/recurso-especial-resp-72065-rs-1995-0040609-8>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473**. Súmula da Jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal. Edição: Imprensa Nacional, 1969, p. 5929. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000237360&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Ed. Almedina, 1986.

CARNEIRO, Nelson. Das ações populares civil no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 468-495, jul. 1951. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12141/11061>>. Acesso em: 29 Dez. 2017.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 83-84.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CESCA, Monnalísie Gimenes; PIERI, Lília de; SANTOS, Juliana Cavalcante dos. **Ação popular**: instrumento de exercício da soberania popular. São Paulo: Metodista, 2005.

CLEVE, Clémerson Mérlin. O Cidadão, a Administração Pública e a Nova Constituição. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, ano 27, n. 106, abr/jun, 1990.

COMPARATO, Fabio Konder. **A nova Cidadania, Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA, Amarildo Lourenço. Ação popular e moralidade administrativa na perspectiva da nova hermenêutica constitucional. In: VITA, Jonathan Barros; DIZ, Jamile Bergamaschini Mata; BAEZ, Narciso Leandro Xavier.. (Org.). **Direitos fundamentais e democracia III**. 23. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 500-517.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 191, jan/mar, 1993.

DROMI, Roberto. **Direcho administrativo**. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011.

FREITAS, José Jorge Meireles; SANTO, Eniel do Espírito. A ação popular como instrumento de defesa da probidade e moralidade administrativa pelo cidadão e as razões de sua subutilização: um estudo de caso na região do Piemonte da Chapada Diamantina/BA. **Universitas Jus**. Ano 2010. N. 21, Jul/Dez (2010) Disponível em: <https://uniceub.emnuvens.com.br/jus/article/view/1210>. Acesso em: 09 jan. 2018)

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 3.ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Arthur Magno e Silva. Controle da Administração Pública via Ação Popular: isenção de custas judiciais, como direito fundamental, no exercício direto da cidadania. **Revista eletrônica de Direito do Estado**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abr./maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/arthur-magno-e-silva-guerra/controle-da-administracao-publica-via-acao-popular-isencao-de-custas-judiciais-como-direito-fundamental-no-exercicio-direto-da-cidadania>>. Acesso em: 30 dez 2017.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão.** Fortaleza: Pensar, 2003.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição.** Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. (*livro digital*)

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de direito público.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança e ação popular.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Pareceres de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2011.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização.** Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em 10/04/2008

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais.** Tese de doutorado. Florianópolis, 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/sWyWjc>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais.** 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional.** 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

PAULA NETO, Joaquim José de. A ação popular como instrumento de controle da administração pública e o denunciamento irresponsável. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 23, n. 90, p. 247-265, jan./mar, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Forense, 2017.

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

SIDOU, J. M. Othon. **“Habeas corpus”, mandado de segurança, mandado de injunção, “habeas data”, ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e Direitos Políticos**. Campinas: [s.n], 2005.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da; TAVARES, André Ramos. Extensão da ação popular enquanto direito político de berço constitucional elencado no título dos direitos e garantias fundamentais dentro de um sistema de democracia participativa. **Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 3, abr/jun, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Ação Popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. Dissertação de mestrado. São Paulo, 2004.

SUALE JR., Nelson. **A participação dos cidadãos no controle da administração pública**. In: Polis. 1998. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/a-participacao-dos-cidadaos-no-controle-da-administracao-publica/>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998.

ZAVASCKI, Teori. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Tese de doutorado. Porto Alegre: Ed. RT, 2005. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4574/000502398.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

ANEXOS

Anexo A – Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965.

Regula a ação popular.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ([Constituição, art. 141, § 38](#)), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

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

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. ([Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977](#))

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as conseqüências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II - A operação bancária ou de crédito real, quando:

- a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;
- b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

- a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;
- b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.,

V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII - A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII - O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares,, regimentais ou constantes de instruções gerias:

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação.

IX - A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

DA COMPETÊNCIA

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoas ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. [\(Incluído pela Lei nº 6.513, de 1977\)](#)

DOS SUJEITOS PASSIVOS DA AÇÃO E DOS ASSISTENTES

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

DO PROCESSO

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I - Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, ficando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento.

§ 1º O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável.

II - Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixado na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III - Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para

contestação e produção de provas, Salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV - O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando for o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V - Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI - A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antigüidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento, salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficarà sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, n. I, letra "b"), informações e certidão ou fotocópia de documento necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 5º, e art. 7º, n. I, letra "b").

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12. A sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, "ex-officio", determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução. o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

~~Art. 19. Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, ex officio, mediante simples declaração no seu texto, da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, com efeito suspensivo.~~

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

~~§ 1º Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Código de Processo Civil.~~

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

~~§ 2º Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.~~

§ 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Para os fins desta lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do [Código de Processo Civil](#), naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

Brasília, 29 de junho de 1965; 144^º da Independência e 77^º da República.

H. Castello Branco
Milton Soares Campos

Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.7.1965 e republicado em 8.4.1974*

Anexo B – Ações populares na Comarca da Ilha de São Luís (MA)

Compilação de dados sobre as Ações Populares em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivos, da Comarca da Ilha de São Luís (MA), ajuizadas nos últimos 5 anos (de 2013 à 2017), para fins de pesquisa monográfica.

A. Numeração única de origem

- Processos físicos (janeiro de 2013 – setembro de 2015)

1) 0027337-54.2013.8.10.0001	15) 0014050-53.2015.8.10.0001
2) 0040152-83.2013.8.10.0001	16) 0014237-61.2015.8.10.0001
3) 0001048-50.2014.8.10.0001	17) 0014278-28.2015.8.10.0001
4) 0003221-47.2014.8.10.0001	18) 0034328-75.2015.8.10.0001
5) 0025022-19.2014.8.10.0001	19) 0017671-29.2013.8.10.0001
6) 0035396-94.2014.8.10.0001	20) 0000678-71.2014.8.10.0001
7) 0035994-48.2014.8.10.0001	21) 0053978-79.2013.8.10.0001
8) 0049842-05.2014.8.10.0001	22) 0007763-45.2013.8.10.0001
9) 0059968-17.2014.8.10.0001	23) 0043027-26.2013.8.10.0001
10) 0005733-66.2015.8.10.0001	24) 0025973-76.2015.8.10.0001
11) 0010837-39.2015.8.10.0001	25) 0022922-91.2014.8.10.0001
12) 0012778-24.2015.8.10.0001	26) 0014319-29.2014.8.10.0001
13) 0013393-14.2015.8.10.0001	27) 0046270-07.2015.8.10.0001
14) 0013952-68.2015.8.10.0001	

Total: 27 processos em 33 meses.

Média: 0,81 processos/mês.

- Processos eletrônicos (outubro de 2015 – dezembro de 2017)

1) 0800646-28.2017.8.10.0001	9) 0819120-81.2016.8.10.0001
2) 0800330-83.2015.8.10.0001	10) 0819625-72.2016.8.10.0001
3) 0800538-67.2015.8.10.0001	11) 0820208-57.2016.8.10.0001
4) 0801600-11.2016.8.10.0001	12) 0820306-42.2016.8.10.0001
5) 0802935-65.2016.8.10.0001	13) 0834092-56.2016.8.10.0001
6) 0807180-22.2016.8.10.0001	14) 0838482-69.2016.8.10.0001
7) 0817601-71.2016.8.10.0001	15) 0840831-45.2016.8.10.0001
8) 0817932-53.2016.8.10.0001	16) 0856835-60.2016.8.10.0001

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| 17) 0866360-66.2016.8.10.0001 | 26) 0818952-45.2017.8.10.0001 |
| 18) 0868990-95.2016.8.10.0001 | 27) 0819448-74.2017.8.10.0001 |
| 19) 0800811-75.2017.8.10.0001 | 28) 0829280-34.2017.8.10.0001 |
| 20) 0801642-26.2017.8.10.0001 | 29) 0829430-15.2017.8.10.0000 |
| 21) 0801651-85.2017.8.10.0001 | 30) 0829500-32.2017.8.10.0001 |
| 22) 0810816-59.2017.8.10.0001 | 31) 0841102-20.2017.8.10.0001 |
| 23) 0811317-13.2017.8.10.0001 | 32) 0842390-03.2017.8.10.0001 |
| 24) 0813727-44.2017.8.10.0001 | 33) 0845085-27.2017.8.10.0001 |
| 25) 0816178-42.2017.8.10.0001 | |

Total: 33 processos em 27 meses.

Média: 1,2 processos/mês.

Obs.: Aumento de 67,5% no número de ajuizamentos das ações populares com a implantação do “PJE”.

B. Data de propositura das ações

Tabela 1 – Data de propositura das ações populares

2013	2014	2015	2016	2017
Março: 1	Janeiro: 9, 13, 27	Março: 18, 30	Janeiro: 19, 29	Janeiro: 11, 20(2)
Maio: 3	Abril: 3	Abril: 6, 8(4)	Março: 8	Março: 22
Julho: 3	Maio: 27	Maio: 12	Maio: 12, 13, 18, 19, 21	Abril: 3, 20, 27
Setembro: 18	Junho: 9	Junho: 15	Junho: 30	Maio: 15
Outubro: 3	Agosto: 12, 18	Julho: 24	Julho: 10, 14	Julho: 5, 7
Dezembro: 11	Outubro: 22	Outubro: 2, 4	Setembro: 28	Agosto: 9, 18, 21(2)
	Dezembro: 17	Novembro: 12	Dezembro: 6, 29	Novembro: 6, 7, 23

Fonte: elaborado pelo autor

C. Polo ativo

Pedro Leonel Pinto Carvalho (autor/adv.) (19)

Aristóteles Duarte Ribeiro (autor/adv.) (13)

Thiago Brhanner Garcês Costa (autor/adv.) (8)

Athos Barbosa Lima (autor/adv.) (2)

Américo Botelho Lobato Neto (autor/adv.) (2)

Fabio Oliveira Moreira (autor/adv.) (2)

Hugo Moraes Pereira de Lucena (autor/adv.) (1)

Pedro Michel Serejo (autor/adv.) (1)

Luís Alves da Silva (autor/adv.) (1)

Luís Djalma Cruz Neves (autor/adv.) (1)

Elano Moura Silva do Nascimento (autor/adv.) (1)

Andrea Trovão Murad Barros (5)

Fábio Rogério Barbosa Câmara (3)

Marcelo Tavares Silva (1)

Rubens Pereira E. Silva Júnior (2)

Francisco Manoel Martins Carvalho (1)

Carlos Wellington de Castro Bezerra (1)

Roseane Sales da Silva Moreira (3)

Marison Marcos Amaro (1) / Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa (1)

Domingos Francisco Dutra Filho (1) / Rodrigo Pires Ferreira Lago (1)

Augusto Ricardo Barcarolo (1)

Luiz Carlos Noleto Chaves (2)

Michel Gledson Silva Fonseca (1) / Derlan Gomes de Abreu (1)

Raimundo Benedito Braga Rocha (1)

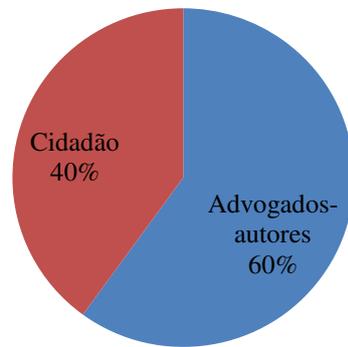
José Mauro de Sousa Silva (1) / Conceição de Maria Santos Kzam (1) / Maria Goretti

Pereira Ribeiro Costa (1) /

Fernando Antônio Pereira (1)

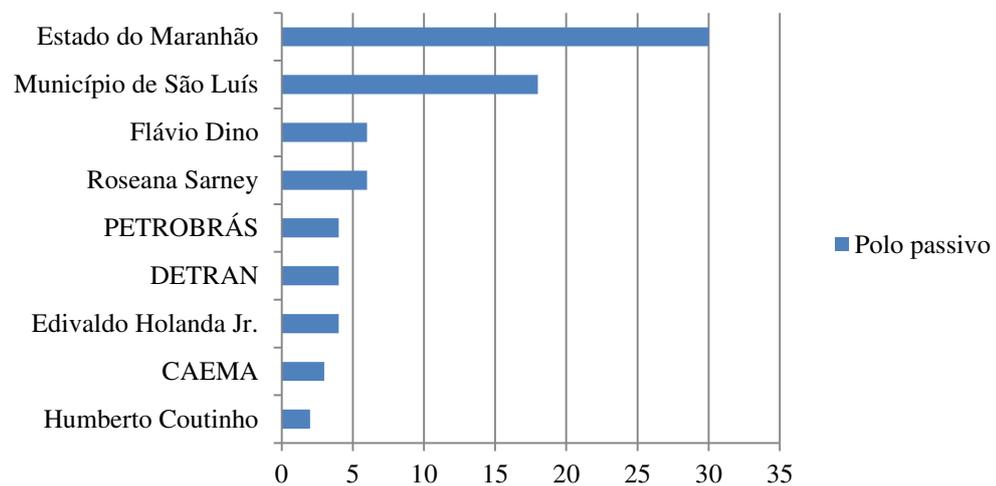
Eduardo Salim Braide (1)

32 pessoas diferentes: 11 advogados-autores que juntos ajuizaram 36 diferentes ações populares, o que corresponde a 60% do total de ações populares. Ao passo que apenas 24 foram registradas com autoria exclusivamente cidadã.

Gráfico 1 - Polo ativo

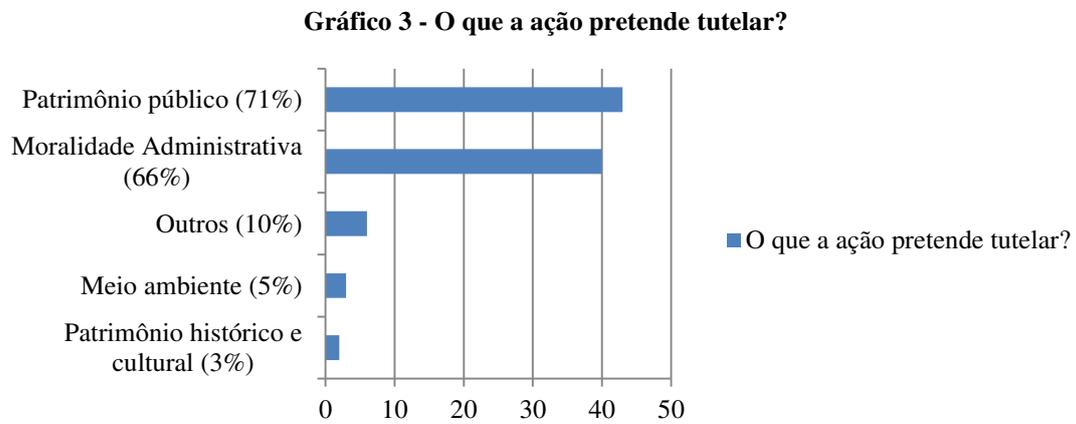
Fonte: elaborado pelo autor.

D. Polo Passivo

Gráfico 2 - Polo passivo

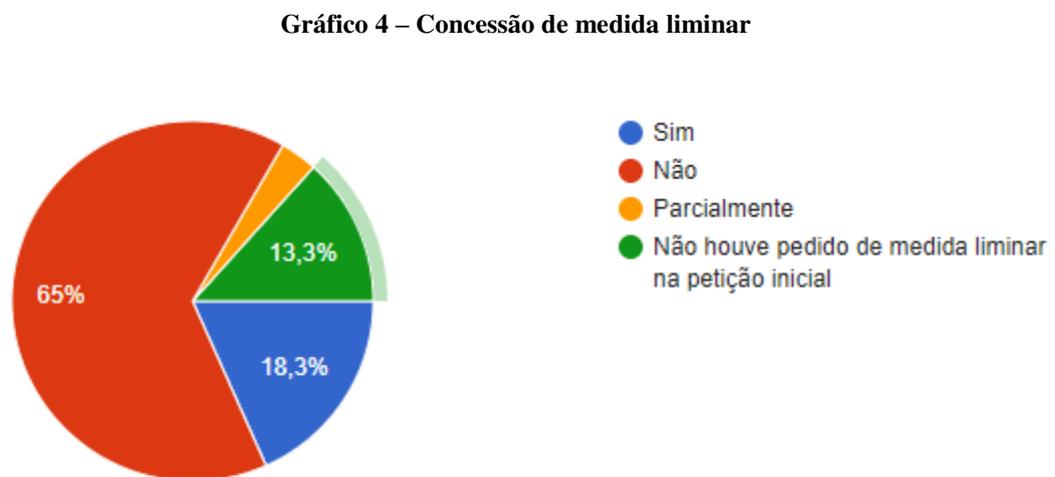
Fonte: elaborado pelo autor.

E. Objeto da ação: ato lesivo ao(à)...?



Fonte: elaborado pelo autor.

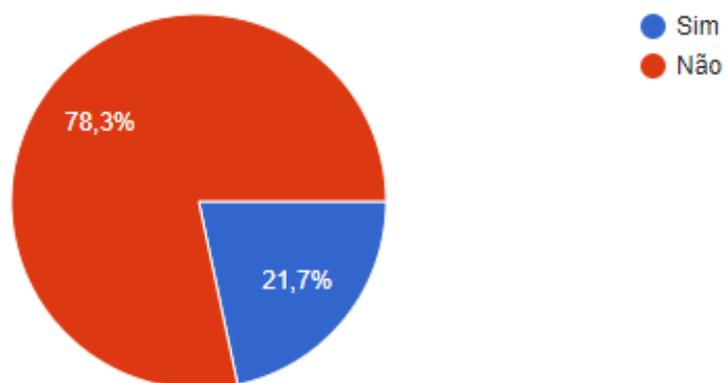
F. Houve concessão de medida liminar (art. 5º, §4º, Lei nº 4.717/65)?



Fonte: elaborado pelo autor.

G. Houve recurso ao TJ-MA?

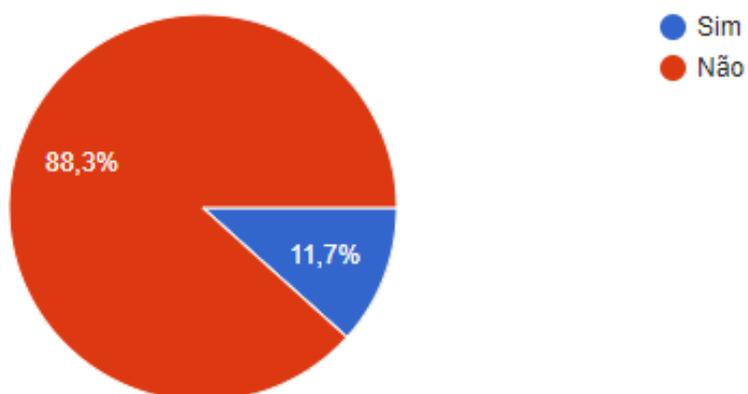
Gráfico 5 – Recurso ao TJ/MA



Fonte: elaborado pelo autor.

H. Houve remessa necessária ao TJ-MA?

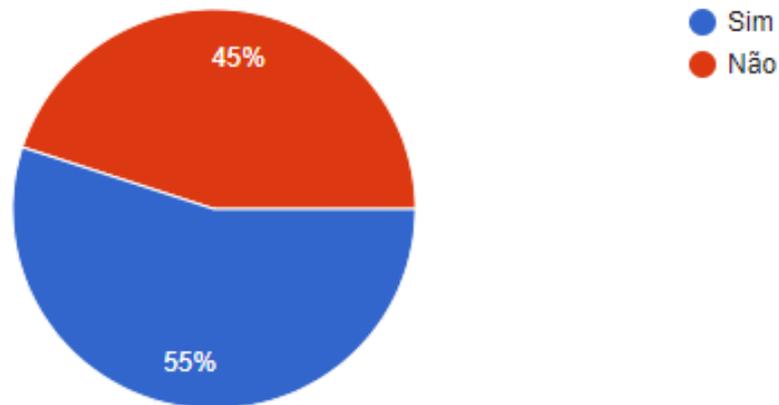
Gráfico 6 – Remessa necessária ao TJ/MA



Fonte: elaborado pelo autor.

- I. As ações enviadas ao TJ-MA por recurso ou remessa necessária já foram julgadas em 2ª instância?

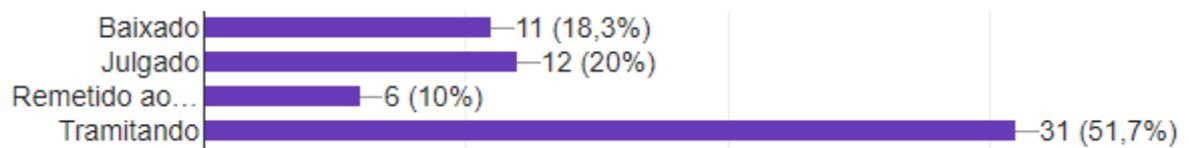
Gráfico 7 – Ações julgadas em 2º grau



Fonte: elaborado pelo autor.

- J. Situação atual⁷⁵ das ações populares em tramitação na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís (MA)

Gráfico 8 – Situação das ações



Fonte: elaborado pelo autor

⁷⁵ Período de referência: Janeiro/2018.