

DIREITO COLETIVO

ARTIGO

AÇÃO POPULAR: INSTRUMENTO DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

POPULAR ACTION: AN INSTRUMENT TO CONTROL ADMINISTRATIVE NORMS

BRUNO CÉSAR RIBEIRO DE PAIVA

Analista

Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil

bpaiva@mpmg.mp.br

RESUMO: A ação popular, oriunda do direito romano, deve ser encarada como um meio eficaz de defesa do patrimônio público em face dos abusos cometidos pelos gestores estatais. Foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro em 1934, por ocasião da promulgação da Carta Magna. O instituto goza de proteção constitucional (artigo 5º, inciso LXXIII) e foi contemplado pela Lei Ordinária nº 4717/65. A Constituição de 1988, ao tratar da matéria, trouxe algumas inovações, mormente no que toca à possibilidade de serem anulados atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. Conforme se depreende da lei supramencionada, a palavra cidadão é interpretada sob o ângulo formal, contudo, há doutrinadores que, acertadamente, discordam dessa visão e propõem a ampliação da exegese a fim de proporcionar maior eficácia ao remédio processual. A ação popular é, sobretudo, um instrumento de cidadania capaz de fiscalizar a administração pública, isso porque o administrado tem a oportunidade de agir na hipótese de iminente ou efetiva lesão aos bens difusos e coletivos. Reputa-se necessário demonstrar o liame existente entre o tema proposto e o princípio constitucional da eficiência, uma vez que

tal postulado, em determinadas situações, pode ser utilizado como fundamento de direito público pelo autor da lide. A jurisprudência traz importantes reflexões sobre o assunto, como a não aplicação do instituto aos atos de cunho jurisdicional e a manifestação da lesão, de maneira presumida, desde que legalmente prevista. Diante desses aspectos, afirma-se que a sociedade moderna está vigilante e, cada vez mais, procura controlar os atos dos poderes constituídos, no intuito de proteger, diretamente, o interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Ação popular; instrumento de cidadania; proteção constitucional; Lei nº 4717/65; princípio da eficiência.

ABSTRACT: The popular action, derived from Roman law, must be seen as an effective means of defense of the public in the face of abuses committed by state agents. It was inserted into the Brazilian legal system in 1934, on the occasion of the promulgation of the Constitution. The institute enjoys constitutional protection (Article 5, paragraph LXXIII) and was contemplated by the ordinary Law No. 4717/65. The Constitution of 1988, when addressing the matter, brought some innovations, especially as regards the possibility of canceling acts harmful to administrative morality, the environment and cultural heritage. As can be seen from the above mentioned law, the word citizen is interpreted in a formal way; however, there are scholars who rightly disagree with this view and propose the expansion of exegesis in order to provide greater efficiency to the legal remedy. The class action is primarily an instrument of citizenship able to supervise the public administration, because it gives the opportunity for the managed to act in the event of imminent or actual damage to diffuse and collective property. It is considered necessary to show the bond between the proposed theme and the constitutional principle of efficiency, since this postulate, in certain situations, can be used as the foundation of public law by the author of the dispute. The jurisprudence brings important reflections on the subject, for instance, the non-applicability of the institute to acts of judicial nature and the manifestation of the injury, so presumed, so far as legally provided. Considering these aspects, it is argued that modern society is vigilant and, increasingly, seeks to control the acts of the constituted powers, in order to safeguard directly the public interest.

KEY WORDS: Popular action; instrument of citizenship; constitutional protection; Law No. 4717/65; principle of efficiency.

SUMÁRIO: 1. Nascedouro da ação popular. 2. Evolução histórica do instituto nas Constituições brasileiras. 3. Conceito de ação popular. 4. A Lei nº 4.717/65 à luz do fenômeno da recepção. 5. Ação popular na Carta Constitucional de 1988. 6. Ação popular como instrumento de cidadania. 7. Questões processuais. 7.1. Sujeito ativo e passivo. 7.2. Objeto da demanda popular. 7.3. Competência. 7.4. Liminar na ação popular. 7.5. Matéria probatória. 7.6. A atuação do Ministério Público. 7.7. Características da sentença judicial. 7.8. Custas judiciais e ônus de sucumbência. 7.9. Prescrição. 7.10. Recursos. 8. O princípio da eficiência e seu liame com a ação popular. 9. Distinções entre ação popular e ação civil pública. 10. Ação penal popular. 11. Ação popular e sua visão jurisprudencial. 12. Conclusão. 13. Referências.

1. Nascedouro da ação popular

A ação popular, certamente, é um dos valiosos legados deixados pelos romanos para o direito.

Para a definição do instituto, havia a exigência de se demonstrar o interesse direto e pessoal exercido pelo titular do direito. Todavia, contemplava-se também uma exceção a essa diretriz, ou seja, através das *actiones populares* os cidadãos buscavam fins não individualistas, mas sim coletivos.

O vínculo existente entre o cidadão e a *res publica* era calcado na ideia de que a última pertencia aos cidadãos romanos. Assim, protegiam-se os valores mais elevados da comunidade romana.

Conforme ensinamento do doutrinador José Afonso da Silva, os textos romanos qualificam de populares diversas espécies de ações. Exemplifica-se:

- a) Ação de *sepulchro violato*, concedida pelo pretor ao interessado no caso de violação de sepulcro, coisa santa ou religiosa. Se não houvesse interessado, ou este não quisesse agir, a ação

seria conferida a qualquer um, para provocar uma condenação em cem áureos: *Haec actio popularis est*, diz o texto;

b) Ação de *albo corrupto*, por meio da qual se impunha uma multa de quinhentos áureos a quem dolosamente alterasse o *album*, isto é, o edito com que o pretor, ao assumir o cargo, declarava de que modo faria observar a lei. (SILVA, 2007, p. 21-22).

Já no direito contemporâneo, salienta-se que o primeiro exemplo de uma ação popular foi visto na Bélgica, mais especificamente com a Lei Comunal, de 30 de março de 1836.

2. Evolução histórica do instituto nas Constituições brasileiras

No Brasil, a ação popular foi introduzida na ordem jurídica por força do inciso 38 do artigo 113 da Constituição de 1934, a saber: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios” (BRASIL, 1934).

Depois de eliminada pela Carta Política de 1937, a ação reapareceu no ordenamento constitucional de 1946. Aumentou-se a seara de atuação do instituto, uma vez que foram incluídos os atos lesivos ao patrimônio das autarquias e das sociedades de economia mista.

Sob a égide da Constituição democrática de 1946, surgiu a norma que regulamentou o procedimento da demanda popular, qual seja, a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. O artigo 150, § 31, da Constituição Federal de 1967, preconizava:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, [...].

§ 31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas. (BRASIL, 1967).

Nota-se na redação a inovadora expressão genérica “patrimônio de entidades públicas”, sendo certo que o dispositivo supracitado foi conservado na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Hoje, inserida no rol das garantias fundamentais e arraigada em princípios democráticos, a ação popular é considerada uma ferramenta útil e robusta colocada à disposição dos cidadãos. Sua finalidade, em última análise, relaciona-se ao dilatado controle dos atos praticados pelo poder estatal.

3 Conceito de ação popular

Num primeiro momento, antes de se examinarem as múltiplas faces do instituto, é preciso conceituá-lo. A definição há de ser extraída do texto constitucional vigente, bem como da Lei nº 4.717/65.

De acordo com o conceito do renomado autor Hely Lopes Meirelles, a ação popular consiste no meio constitucional colocado à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos (MEIRELLES, 1989, p. 85).

Hodiernamente, a ação popular é um instrumento essencial, previsto constitucionalmente no artigo 5º, inciso LXXIII, à disposição de qualquer cidadão, a fim de defender interesses da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional de atos “lesivos” ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Dessa forma, com o escopo de controlar a atividade estatal, postula-se judicialmente a anulação de atos administrativos que sejam, em tese, contrários ao interesse público.

4 A Lei nº 4.717/65 à luz do fenômeno da recepção

A priori, é oportuno trazer o pensamento de Norberto Bobbio relacionado à teoria da recepção:

A recepção é um ato jurídico com o qual um ordenamento acolhe e torna suas as normas de outro ordenamento, onde tais normas permanecem materialmente iguais, mas não são mais as mesmas com respeito à forma. (BOBBIO, 1999, p. 177).

Gize-se que, pelo fenômeno da recepção, o ordenamento jurídico antecedente é preservado se estiver em harmonia material com a nova ordem constitucional.

Com base no raciocínio exposto, verifica-se que a Lei nº 4.717/65 foi recepcionada pela Constituição cidadã de 1988.

Há, entretanto, algumas distinções entre a lei da ação popular, mormente no que diz respeito ao artigo 1º, e o texto constitucional em vigor. Aquela trouxe em seu bojo tímida abrangência em relação ao controle de atos lesivos. O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição, por outro lado, alargou o campo de incidência da ação popular, passando a admiti-la como forma de anular atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. Esses acréscimos retratam a preocupação do legislador constituinte em sustentar os paradigmas instituídos pelo Estado democrático de direito.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...].

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

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, histórico ou turístico (BRASIL, 1965)¹.

5. Ação popular na Carta Constitucional de 1988

A garantia constitucional consagrada no artigo 5º, inciso LXXIII, revela facetas que merecem ser investigadas.

Inicialmente, registra-se que a extensão dada ao termo cidadão é diminuta. Somente poderá intentar a ação aquele indivíduo que estiver em pleno exercício dos seus direitos cívicos.

Nelson Nery Junior, ao explicar o dispositivo, define bem o significado de cidadão, isto é, o legitimado para ajuizar a ação popular, como o “eleitor que se encontrar no gozo de seus direitos políticos” (NERY JUNIOR, 2003, p.136).

O artigo 1º, § 3º, da Lei nº 4.717/65, corrobora essa ideia, *in verbis*: “Art. 1º [...] § 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda” (BRASIL, 1965).

Divergindo da linha de pensamento acima exposta, Pierre Souto Maior Coutinho de Amorim afirma que o preceito legal supracitado não foi recepcionado pela Constituição federal. Segundo ele, a palavra cidadão deve ser interpretada em sentido lato. Com efeito, dispõe o ilustre jurista:

¹ § 1º com redação determinada pela Lei nº. 6.513, de 20 de dezembro de 1977.

[...] o Estado brasileiro assumiu compromisso de estimular o exercício da cidadania em seu grau máximo. Verdadeiro fundamento de nossa Constituição, a cidadania não pode ter suas formas de exercício restringidas por uma interpretação que relega a um segundo plano uma diretriz básica do sistema constitucional brasileiro. A legitimidade para propor ação popular não deve ser restrita a quem vota ou é votado, pois não se trata de direito político, mas direito fundamental do cidadão que, mesmo condenado criminalmente ou analfabeto, contribui para a formação da riqueza nacional. O § 3º do artigo 1º da lei nº. 4.717/65 não foi recepcionado pela atual Constituição. Pensar de outra forma implica o não reconhecimento da condição de cidadão ao analfabeto que não fez o alistamento eleitoral ou ao condenado criminalmente. Dessa maneira, a legitimidade para ajuizar ação popular deve ser franqueada a todos os cidadãos, exigindo-se, apenas, os requisitos ordinários compatíveis com o ajuizamento de qualquer outra ação [...]. (AMORIM, 2001).

Uma salutar inovação trazida pela atual Constituição é a possibilidade de se anularem, por meio da demanda popular, atos ofensivos à moralidade administrativa. Esse postulado, ainda que isoladamente violado, merece a proteção do remédio constitucional contido no artigo 5º, inciso LXXIII.

Ademais, à luz do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 4.717/65, não há previsão expressa para o ajuizamento de ação popular visando à anulação de atos atentatórios ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, sendo certo que o texto constitucional vigente passou a prever tais situações.

6. Ação popular como instrumento de cidadania

Nos dias atuais, o administrado goza de legitimidade para exigir do poder estatal medidas concretas referentes à tutela dos bens públicos.

Alguns instrumentos entram em cena para conter os abusos cometidos pelos administradores na gestão da coisa pública, como o direito de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea a; a participação do usuário de serviços estatais na administração pública, estabelecida no artigo 37, § 3º; o mandado de segurança,

exarado no artigo 5º, inciso LXIX e a ação civil pública, preconizada no artigo 129, inciso III, dispositivos pertencente à Constituição da República.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]

XXXIV - 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.

[...]

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas-corpus' ou 'habeas-data', quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. [...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, [...].

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - 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. (BRASIL, 1988).

Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, nasce o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão controlador da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, restando comprovada, novamente, a intenção do legislador em defender o interesse público.

Inserida nesse contexto, a ação popular, indubitavelmente, mostra-se capaz de expurgar qualquer ato administrativo que coloque em risco os anseios da coletividade. Desse modo, assevera-se que tal remédio constitucional contribui intensamente para o fortalecimento da soberania popular.

Carla Maia dos Santos, ao tecer considerações acerca da ação popular vinculada ao exercício da cidadania no paradigma de Estado Democrático de Direito, afirma:

A ação popular - entendida como um dos remédios constitucionais estabelecidos pela Constituição da República de 1988 - se apresenta como um dos instrumentos mais relevantes de exercício da cidadania em nosso ordenamento jurídico, vez que visa à proteção dos direitos fundamentais difusos, tais como o meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio histórico e cultural. Hodiernamente, exercer qualquer direito é exercer a cidadania [...]. A participação do povo nas decisões políticas do nosso Estado é um direito fundamental previsto constitucionalmente [...].

A previsão do instituto da ação popular no art. 5º da Constituição da República é garantia fundamental, não pela simples razão de estar incluída no título referente aos direitos e garantias fundamentais, e sim por assegurar um dos princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana. (SANTOS, 2008).

7. Questões processuais

Neste item examinar-se-á a matéria procedimental concernente à relação jurídica vislumbrada na lide popular. Aqui, o estudo é feito levando-se em conta as principais peculiaridades processuais

do instituto. Serão analisados os sujeitos da ação, o objeto da demanda, a competência, a concessão de medida liminar, a matéria probatória, a atuação do Ministério Público, os efeitos da decisão, as custas judiciais, o ônus de sucumbência, a prescrição e os recursos.

7.1. Sujeito ativo e passivo

O sujeito ativo, conforme já destacado no item 5, é qualquer cidadão. Contudo, surge o questionamento sobre qual seria o alcance do termo cidadão para fins processuais. A lei reguladora da matéria é clara a esse respeito, em seu artigo 1º, § 3º, ao dizer que a cidadania provar-se-á com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

Cumpra assinalar que, segundo a Súmula nº 365 do Supremo Tribunal Federal, à pessoa jurídica não é dada a oportunidade de integrar o polo ativo da demanda. “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular” (BRASIL, 1964b).

O artigo 6º, § 5º, da Lei nº 4.717/65 prevê, ainda, a possibilidade de qualquer cidadão habilitar-se como assistente ou litisconsorte do autor da demanda popular.

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 omissão tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular. (BRASIL, 1965).

Com relação ao polo passivo da ação, insta salientar que, consoante o *caput* do artigo supramencionado, será integrado pelas pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no artigo 1º da lei, além de autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por negligência, tiverem dado causa à lesão. *In fine*, a norma

aduz que a ação será proposta contra os beneficiários diretos do ato impugnado, caso existam.

7.2. Objeto da demanda popular

O objeto da demanda popular, em sentido estrito, diz respeito à anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidades de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

Busca-se a garantia deste objeto mediante requerimento ao órgão jurisdicional competente. Em decorrência da invalidação do ato impugnado, haverá a condenação dos responsáveis por sua prática e dos que dele se beneficiarem, ao pagamento de perdas e danos, *ex vi* do artigo 11 da Lei nº 4.717/65.

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. (BRASIL, 1965).

Sob uma visão ampla, afirma-se que o objeto da ação está jungido à proteção da *res publica*, mediante a observância da probidade administrativa, da eficiência e da legalidade, princípios basilares do Estado brasileiro.

7.3. Competência

Como todas as ações judiciais, a demanda popular deverá ser dirigida a determinado órgão estatal dotado de jurisdição. A competência para julgar a ação popular é fixada levando-se em consideração as normas previstas no artigo 5º da lei que disciplina o instituto. Segundo o pretório excelso, uma regra geral há de ser aplicada:

A competência para julgar a ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juiz competente de primeiro grau. (BRASIL, 2003).

O Supremo Tribunal Federal — por ausência de previsão constitucional — não dispõe de competência originária para processar e julgar ação popular promovida contra qualquer órgão ou autoridade da República, mesmo que o ato cuja invalidação se pleiteie tenha emanado do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou, ainda, de qualquer dos Tribunais Superiores da União. (BRASIL, 2001).

O *caput* do artigo 5º da Lei nº 4.717/65 dispõe sobre a regra de competência relacionada à origem do ato impugnado, ou seja, será competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, for competente para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município (BRASIL, 1965). O entendimento é simples: caso o ato questionado tenha sido realizado por algum órgão, serviços ou repartição da União, ou por suas autarquias, empresa pública ou entidade de que participe, a competência para julgar a causa popular será de um juiz federal, conforme se depreende do artigo 109 da Constituição pátria.

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. (BRASIL, 1988).

Em se tratando de ato editado por órgão, serviços ou repartição estadual, o juiz competente será aquele que julga os feitos concernentes à fazenda estadual, com previsão na lei de organização judiciária do Estado.

No âmbito municipal, o magistrado que detém competência para a demanda é o mesmo que julga as ações de interesse municipal, consoante a organização judiciária do Estado correspondente.

Estatui o artigo 5º, § 1º, da lei da ação popular:

Art. 5º [...]

§ 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. (BRASIL, 1965).

In casu, existe a derrogação da competência comum em favor da competência especial, simplesmente porque o acervo patrimonial privado das entidades referidas no dispositivo legal é preenchido por parcela de patrimônio público. Noutro norte, a ação proposta pode interessar, concomitantemente, a mais de um ente federativo. Quando assim ocorrer, a competência será firmada por prioridade, senão vejamos:

Art. 5º [...]

§ 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. (BRASIL, 1965).

Para encerrar, registra-se que 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 (inteligência do artigo 5º, § 3º, da Lei nº 4.717/65). Na ocasião, é contemplada a hipótese de prevenção de jurisdição, vislumbrada no momento em que se determina a competência de um juízo entre diversos igualmente competentes.

7.4. Liminar na ação popular

Por expressa previsão da Lei nº 4.717/65, admite-se a concessão de medida liminar, a fim de se obter a imediata suspensão do ato impugnado, até que seja apreciado o mérito da causa. É evidente

que o pedido do autor deve ser guiado pelos requisitos cautelares do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Art. 5º [...]

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. (BRASIL, 1965).

Nesses moldes, em recente agravo de instrumento interposto contra decisão que deferiu pedido liminar numa ação popular, o Tribunal de Justiça paranaense decidiu:

Vistos, 1) JOSÉ ANTONIO PASE ajuizou AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR em face de RILTON BOZA, alegando que o Réu, na qualidade de Prefeito Municipal de Campo Magro, pretende leiloar veículos do Município por preço vil e sem observar as normas que regem a alienação de bens públicos, sob o fundamento de serem inservíveis à Administração Pública. Pediu liminar suspendendo o leilão e a alienação dos veículos. 2) O pedido liminar foi deferido (fl. 65/68-TJ), porque presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. 3) RILTON BOZA interpôs Agravo de Instrumento (fls. 02/16-TJ), sustentando que: a) é caso de ilegitimidade passiva, porque deveria figurar no pólo passivo da demanda o Município de Campo Magro; b) o Leilão foi realizado conforme o ordenamento jurídico, tendo sido demonstrado o interesse público na alienação dos veículos; c) a Lei Municipal nº 494/2008 autorizou a alienação dos bens. Requereu o efeito suspensivo e o provimento do recurso. É o relatório. FUNDAMENTAÇÃO Trata-se de recurso interposto contra a decisão que deferiu o pedido liminar, sob o fundamento de que é imprescindível a suspensão do Leilão para evitar prejuízos ao patrimônio público. A) Da Legitimidade Passiva Não tem cabimento a alegação do Agravante de que é caso de ilegitimidade passiva, porque, segundo ele, o legitimado é o Município de Campo Magro e não o Chefe do Executivo Municipal. O art. 6º da Lei 4.717/65 dispõe sobre a legitimidade passiva na Ação Popular: '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', sendo, portanto, legítimo passivamente o Chefe do Executivo do Município de Campo Magro. B) Da Liminar em Ação Popular para Evitar Dano ao Patrimônio Público O art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República dispõe: '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 de sucumbência'. Assim, é plenamente cabível o ajuizamento de Ação Popular para evitar lesão ao patrimônio público. A Constituição Federal exige para a alienação de bens públicos o procedimento licitatório, senão vejamos: 'Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes'. A Lei nº 8666/93, por sua vez, preceitua: 'Art. 17 – A alienação de bens da Administração Pública, subordinadas à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: II – quando móveis dependerá de avaliação prévia e de licitação [...]'. Ainda, o 'Art. 22 – São modalidades de licitação: I – concorrência; II – tomada de preços; III – convite; IV – concurso; V – leilão; § 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no Art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação'. Decorre desses dispositivos legais que a alienação de bens da Administração Pública é subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, bem como de avaliação prévia, de licitação e da necessidade dos móveis serem inservíveis para o Poder Público. No caso, não foram observados todos esses parâmetros na realização do Leilão nº 001/2008 visando alienar veículos pertencentes ao Município de Campo Magro, principalmente porque não foi demonstrado o interesse público na alienação dos bens públicos e nem serem eles inservíveis

ao Poder Público. Ademais, contata-se dos autos (fl. 36) que os lances mínimos para a alienação dos veículos são valores irrisórios se comparados com os valores de mercado, o que implica em possível prejuízo ao erário municipal. Nessas condições, aplica-se o art. 5º, § 4º, da Lei 4.717/65 (ação popular), que dispõe: ‘Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado’, sendo o caso de suspender o Leilão, evitando-se, assim, ofensa ao patrimônio público. ANTE O EXPOSTO, considerando que o Agravo de Instrumento é manifestamente improcedente, nego-lhe seguimento, com base no ‘caput’ do art. 557 do Código de Processo Civil. Publique-se. Intime-se. CURITIBA, 19 de dezembro de 2008. (PARANÁ, 2008).

7.5. Matéria probatória

O artigo 332 do digesto processual civil preconiza que todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, são hábeis para provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa (BRASIL, 1973).

Por imposição da norma insculpida no artigo 7º da lei reguladora da ação popular, o procedimento aplicável à espécie é o ordinário, consignado no Código de Processo Civil Brasileiro. Assim, a produção de provas, na maioria dos casos, ocorrerá com a peça vestibular e com a contestação: “Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil [...]” (BRASIL, 1965).

Em sede de ação popular, vale dizer que as provas mais utilizadas são a pericial e a documental, já que a testemunhal apenas é produzida em situações específicas.

O artigo 1º, § 4º, da Lei nº 4.717/65 assegura ao cidadão, no intuito de instruir o pedido inicial, o direito de requerer às entidades a que se refere o artigo 1º informações e certidões que entender necessárias, devendo para tanto indicar as finalidades de tais documentos.

Por último, cumpre dizer que o conjunto probatório tem grande influência na formação do convencimento do magistrado. Dessa

forma, nos termos do artigo 18 da lei que rege o instituto, se as provas apresentadas não ratificarem as alegações constantes da inicial, o pedido do autor popular será julgado improcedente. Neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com o mesmo fundamento, valendo-se de nova prova.

7.6. A atuação do Ministério Público

O Ministério Público, instituição permanente, constitucionalmente considerado essencial à função jurisdicional do Estado, além de ter a missão de proteger os interesses difusos e coletivos, zela pelo patrimônio público e social. Por esse motivo, sua atuação é imprescindível na lide popular. Nesse contexto, assevera o artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil:

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I – [...]

II – [...]

III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (BRASIL, 1973).

No bojo da Lei nº 4.717/65 encontram-se diversas funções reservadas ao *Parquet*, *in verbis*:

Art. 6º [...]

§ 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.

Art. 7º [...]

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. (BRASIL, 1965).

Com o fito de avaliar as consequências do ato impugnado, nota-se que o Ministério Público assume o papel de ativador da produção probatória. Outrossim, caso haja conduta danosa aos bens públicos, incumbe ao órgão ministerial promover a responsabilidade civil ou criminal dos que nela incidirem.

A atribuição de fiscal da lei se faz presente no artigo 7º, inciso I, alínea a, uma vez que, sob pena de nulidade processual, é obrigatória a intimação do Ministério Público para o acompanhamento da ação.

No que tange à exegese do artigo 7º, § 1º, mister ressaltar que o *Parquet* auxilia na aplicação da justiça, agindo, novamente, como *custos legis*.

Outra função desempenhada pelo representante do Ministério Público na causa popular pode ser extraída do artigo 9º da lei em destaque. À luz da norma, configura-se o instituto da sucessão processual, pautado pela faculdade conferida ao órgão ministerial de suceder o autor popular, caso entenda necessário.

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. (BRASIL, 1965).

A Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Goiás, ao julgar uma apelação cível, assim entendeu:

Origem: TJGO Segunda Câmara Cível

Relator: Dr. Leobino Valente Chaves

Recurso: 50181-8/188 - Apelação cível

Comarca: Carmo do Rio Verde

Apelante: João Carlos Pereira da Silva

Apelado: Município de Carmo do Rio Verde

Ementa: Ação popular abandono da causa. Intimação pessoal. Outras providências. Prejudicialidade. Inocorrência. 1- Verificado o abandono da causa por mais de 30 dias, *mister* se faz a intimação pessoal do autor para suprir a falta em 48 horas, sob pena de extinção do processo (art.267,§ 1º, do CPC). 2 - Se o autor desistir da ação popular ou der outro motivo a extinção do respectivo processo, sem julgamento de mérito, publicam-se editais, facultando-se a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, promover o seu prosseguimento. Inteligência do art. 9º, da lei nº 4.717/65. 3 - Inocorrendo a prejudicialidade da ação, ante suposta perda de seu objeto, impõe-se o julgamento de mérito da demanda. Apelo conhecido e provido. Sentença cassada. (GOIÁS, 1999).

De acordo com o artigo 16 da lei da ação popular, se houver omissão do autor ou de terceiro com relação à propositura da execução, caberá ao Ministério Público promovê-la, sob pena de falta grave, a saber:

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. (BRASIL, 1965).

Aqui, diferentemente do artigo 9º, o representante do Ministério Público não tem possibilidade de escolha, funcionando como substituto do autor da demanda popular. Por derradeiro, dispõe o

artigo 19, § 2º, sobre a interposição de recursos em face de sentenças e decisões prolatadas contra o autor popular. A regra confere não só ao Ministério Público, mas também a qualquer cidadão, legitimidade para recorrer em tais ocasiões.

Art. 19. [...]

§ 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público. (BRASIL, 1965).

Repete-se o fenômeno enxergado no artigo 16, visto que, mais uma vez, o Ministério Público age em lugar do autor da ação.

7.7. Características da sentença judicial

Neste tópico, serão examinadas algumas características relativas à sentença judicial que extingue a lide popular. *Prima facie*, urge salientar que os aspectos ora apreciados estão estampados na lei que regula a ação popular.

Tendo em conta o teor do artigo 7º, inciso VI, observa-se que a sentença deve ser proferida no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento dos autos pelo juiz, exceto quando for prolatada em audiência de instrução e julgamento.

Conforme ressaltado no subitem 7.2, a sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará os responsáveis e beneficiários dele ao pagamento de perdas e danos. Na visão do brilhante constitucionalista Alexandre de Moraes, a decisão *sub examine* tem eficácia desconstitutiva e condenatória (MORAES, 2006, p. 169).

Por força do artigo 12, é necessário incluir na sentença, na condenação do(s) réu(s), o pagamento, ao autor, das custas e outras despesas judiciais e extrajudiciais, bem como o dos honorários de advogado.

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. (BRASIL, 1965).

Importante frisar que, seguindo orientação do Código de Processo Civil Brasileiro, o artigo 13 da lei sob comento prevê punição para o autor que agir de má-fé. Este será condenado ao pagamento do décuplo das custas, caso a sentença julgue a lide manifestamente temerária: “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. (BRASIL, 1965).

O dispositivo legal subsequente cuida da lesão causada ao Estado pelo réu. Se o valor do dano ficar demonstrado no curso da causa, deverá ser indicado na sentença; caso contrário, será aferido no momento da execução.

Os artigos 18 e 19 da lei também integram o campo das especificidades da sentença.

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. 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. (BRASIL, 1965).

É sabido que a demanda popular possui natureza pública e almeja resguardar interesses da sociedade. Assim, conclui-se que o legislador de 1965 foi feliz ao conceder à sentença, no artigo 18, eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*.

Merecem destaque, ademais, a decisão judicial de improcedência e a que indica carência de ação. Serão ambas as sentenças submetidas ao reexame necessário, não produzindo efeitos antes de serem corroboradas pelo tribunal.

7.8. Custas judiciais e ônus de sucumbência

O tema deve ser encarado sob diferentes ângulos. Denota-se que o artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Magna, contempla as diretrizes gerais do remédio constitucional, ficando a regulamentação da matéria a cargo da lei infraconstitucional. Ao tratar da ação popular, o preceito sobredito estabelece que, salvo comprovada má-fé, o autor é isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. “Art. 5º [...] LXXIII – [...], ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.” (BRASIL, 1988).

No que toca às custas judiciais e ao ônus de sucumbência, referentes ao(s) integrante(s) do polo passivo da demanda, esclarece o artigo 12 da Lei nº 4.717/65, *ipsis litteris*:

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. (BRASIL, 1965).

Deve ser mencionado também o comando exarado no artigo 10. Segundo a dicção legal, as custas e o preparo somente serão pagos, ao final, pelas partes envolvidas no processo. Numa interessante ementa, o Tribunal de Justiça mineiro, através da oitava câmara cível, decidiu que os honorários periciais são devidos pela parte que requereu a produção da prova. A decisão afirma ainda que a isenção constitucional refere-se ao pagamento das custas judiciais pelo autor popular.

AGRAVO Nº 1.0153.05.040595-7/001-COMARCADECATAGUASES
- AGRAVANTE(S): IRANI VIEIRA BARBOSA - AGRAVADO(A)
(S): CIA FORÇA LUZ CATAGUAZES LEOPOLDINA E OUTRO(A)
(S), MUNICÍPIO CATAGUASES, MARIA LUCIA SOARES DE

MENDONÇA - RELATORA: EXM^a. SR^a. DES^a. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO.

EMENTA: AÇÃO POPULAR - HONORÁRIOS PERICIAIS - PAGAMENTO DEVIDO. A isenção constitucional e legal é do pagamento das custas judiciais pelo autor da ação popular e não das despesas, na quais estão incluídos os honorários do perito, pelo que o pagamento é devido pela parte que requereu a produção da prova, no caso, o requerente. (MINAS GERAIS, 2007).

7.9. Prescrição

Consoante o mandamento contido no artigo 21 da Lei n^o 4.717/65, o prazo para ajuizamento da ação popular é de cinco anos. A contagem inicia-se, regra geral, na data da publicação do ato lesivo ou ilegal: “Art. 21. A ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos” (BRASIL, 1965).

Embora a nomenclatura usada pelo texto legal se refira à prescrição, trata-se de prazo decadencial. A sétima câmara cível do Tribunal de Justiça mineiro, seguindo o posicionamento adotado pela maior parte dos julgados brasileiros, ratifica tal entendimento:

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO N^o 1.0693.06.045864-5/001 – COMARCA DE TRÊS CORAÇÕES – REMETENTE: JD 3 V CV COMARCA TRÊS CORAÇÕES – APELANTE(S): JOSEFINO DE CARVALHO – APELADO(A)(S): LEO LANER GOMES, JOSÉ ROBERTO DE PAIVA GOMES PREFEITO(A) MUNICIPAL DE TRÊS CORAÇÕES E OUTRO – RELATORA: EXM^a. SR^a. DES^a. HELOISA COMBAT

EMENTA: AÇÃO POPULAR – DECADÊNCIA – INTERPRETAÇÃO DO ART. 21 DA LEI N. 4.717/65 – DECRETAÇÃO DE OFÍCIO – POSSIBILIDADE.- Decai em cinco anos o direito de propor Ação Popular.- Não obstante o art. 21 da Lei 4.717/65 se refira ao prazo de cinco anos como sendo prescricional, na verdade, se trata de prazo decadencial, na medida em que a sentença proferida na ação Popular tem natureza constitutiva.- Com a alteração do art. 219, § 5^o, do CPC trazida pela Lei 11.280/06, a qual tem aplicabilidade imediata, é lícito ao magistrado decretar, de ofício, a prescrição, a qualquer tempo.- A decadência estabelecida por lei deve ser conhecida de ofício pelo Juiz.

‘Cumprе salientar, inicialmente, que, não obstante o art. 21 da Lei 4.717/65 se refira ao prazo de cinco anos como sendo prescricional, na verdade, se trata de prazo decadencial, na medida em que a sentença proferida na ação Popular tem natureza constitutiva. É dizer, a sentença que acolhe o pedido formulado na Ação Popular é constitutiva, uma vez que desconstitui o ato considerado ilegal, sendo que, nesse caso, a hipótese é de decadência e, não, de prescrição. Nesse sentido, oportuna a transcrição de trecho do voto da lavra do eminente Desembargador Alberto Vilas Boas, em que cita lição de Humberto Theodoro Júnior:

‘Humberto Theodoro Júnior, nos seus *Comentários ao Novo Código Civil*, volume III, tomo II, pág. 349, afirmou que, quando se estipula, na lei ou no contrato, um prazo determinado para que a parte exerça um direito, a própria aquisição deste direito resta condicionada ao dado temporal, de forma que a decadência se insere na estrutura formativa do próprio direito. Estabeleceu o digno autor: “Já se acentuou que a prescrição se instala numa relação entre credor e devedor, quando aquele não reage contra a violação por este praticada. Na prescrição, há, destarte, um direito e uma obrigação em confronto. Na decadência apenas um sujeito se apresenta como titular de uma faculdade. Não há obrigação descumprida. Daí por que é no terreno dos direitos potestativos (ou facultativos) que opera a decadência.

Cotejando o direito subjetivo do titular de um direito potestativo com o sistema processual, ver-se-á que, na classificação das ações pela eficácia da sentença, a prescrição é aplicável às ações condenatórias, e a decadência, às ações constitutivas. Nas ações condenatórias o que se obtém em juízo é um comando judicial tendente a impor a realização, pelo demandado, de uma prestação em favor do demandante. As pretensões, que se extinguem pela prescrição, são justamente as exigências de prestações não cumpridas a seu tempo pelo obrigado. Daí a conclusão de que são as ações condenatórias as que ensejam a prescrição, quando não exercitadas no prazo da lei.

Já nas ações constitutivas, o que se busca é a atuação de faculdades do demandante capazes de operar alteração na situação jurídica existente entre ele e o demandado. São ações que versam sobre direitos sem pretensão, porque não se correspondem a prestações sonegadas pelo réu. A decadência, desta maneira, é fenômeno próprio das ações constitutivas’. (g.n.)

‘Poder-se-ia objetar que houve o descumprimento de um direito pelo Poder Público ante a inobservância, na realização de seus atos e contratos, dos princípios informadores da atividade administrativa. Mas isso, de forma alguma, pode ser traduzido como prestação inadimplida, porque inexistente uma relação de direito material entre as partes’. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0287.03.015622-1/001 – RELATOR: EXMO. SR. DES. ALBERTO VILAS BOAS – J. 15.04.2008).

Com efeito, dispõe o art. 21 da Lei nº 4.717/65, que regula a Ação Popular, que: ‘A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos’.

No caso concreto, está patente a decadência do direito de propor a Ação Popular, uma vez que a Portaria que concedeu a aposentadoria foi editada em 24/10/1996 e a presente ação somente foi ajuizada em 08/02/2006, de forma que, desde fevereiro de 2001, o direito já se encontrava prejudicado pela decadência.

No que tange à alegação de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, tal assertiva não se aplica à Ação Popular, uma vez que nesta se busca a apuração da irregularidade (decretação da nulidade do ato administrativo), o que daria ensejo ao ressarcimento e, não, a priori, o ressarcimento.

A doutrina de José Afonso da Silva, colacionada no recurso de apelação, corrobora esse entendimento: ‘Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário.’

Ainda nesse sentido: ‘Também, a alegação de que a Ação Popular impõe uma condenação, a de ressarcimento ao erário público, para se pretender seja o prazo questionado prescritivo, não é válida porquanto a condenação é dependente e subsequente à decisão desconstitutiva do ato impugnado. (MINAS GERAIS, 2008).

7.10. Recursos

Em se tratando de ação popular, vale enfatizar que os recursos cabíveis em face de decisão interlocutória e de sentença estão previstos no artigo 19 da Lei nº 4.717/65.

O recurso *ex officio*, como já foi dito no subitem 7.7, será interposto quando a sentença decidir pela improcedência ou pela carência de ação. Se os autos não forem enviados ao juízo *ad quem*, deverá o tribunal advoca-los e reexaminar o mérito do julgamento de primeira instância.

As sentenças que concluem pela procedência ou pela improcedência da ação poderão ser questionadas em sede de apelação voluntária, consoante a permissão do artigo 513 do Código de Processo Civil.

No que concerne às decisões interlocutórias, o inconformismo pode ser demonstrado por meio de agravo de instrumento. Conforme se pode extrair do artigo 22 da lei da ação popular, outros recursos poderão ser manejados pelas partes, desde que apresentem os pressupostos de admissibilidade consubstanciados no sistema processual civil vigente e não sejam contrários à natureza específica da ação.

Art. 19. [...] da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento

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. (BRASIL, 1965).

Art. 513. Da sentença caberá apelação. (BRASIL, 1973).

8. O princípio da eficiência e seu liame com a ação popular

Como é de conhecimento da comunidade jurídica, os princípios de direito administrativo, sejam expressos ou não, norteiam as atividades gerais do Estado e dão suporte ao gestor público, a fim de que sejam alcançados os objetivos colimados pelos administrados.

Nessa esteira, encontra-se o princípio da eficiência, que foi adicionado ao artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A diretriz tem por meta a otimização dos resultados, isto é, espera-se o melhor desempenho possível da administração pública, mediante a adoção de técnicas procedimentais céleres e eficazes.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988).

Consoante ensina Paulo Modesto, pode-se definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta aos exercedores de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público.

Acrescenta o professor que o papel do princípio é revigorar o movimento de atualização do direito público, para mantê-lo dominante no Estado democrático e social, exigindo que este último cumpra efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão, conjugando equidade e eficiência (MODESTO, 2007).

Fernanda Marinela sustenta:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo [...]. (MARINELA, 2006, p. 43).

Afirmou-se alhures que a ação popular serve para impedir abusos e irregularidades cometidos pelo administrador no exercício da função pública. Sendo assim, o sujeito ativo da demanda pode se valer do princípio da eficiência quando pleitear a anulação de atos contrários aos fins públicos.

Constata-se, portanto, a efetiva correlação entre o meio colocado à disposição do cidadão e o postulado basilar da eficiência, ou seja, um dos fundamentos da ação é dar guarida, no plano concreto, ao princípio constitucional ora comentado.

9. Distinções entre ação popular e ação civil pública

As principais dessemelhanças existentes entre a ação popular e a ação civil pública serão abordadas neste item.

Por uma análise perfunctória da Lei nº 7.347/85, disciplinadora da ação civil pública, percebe-se que a intenção do legislador foi proteger várias espécies de bens, sejam públicos ou não.

A primeira diferença entre os institutos refere-se à legitimidade ativa. Enquanto na ação popular o cidadão, a princípio, é o único legitimado (item 5), na ação civil pública, de acordo com o artigo 5º da Lei nº 7.347/85, várias pessoas jurídicas, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, têm legitimidade para propor a demanda.

Quanto à abrangência, entende-se que a ação civil pública açambarca interesses individuais homogêneos, ao passo que o instrumento popular tem como alvo precípuo a anulação de atos lesivos ao patrimônio público.

Na ação civil pública, a natureza da sentença é predominantemente condenatória em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer, haja vista o que dispõe o artigo 3º da lei de regência. Em sentido diverso, consoante a regra estampada no artigo 11 da Lei nº 4.717/65 (subitem 7.2), a sentença tem cunho desconstitutivo e subsidiariamente condenatório.

Para uma melhor compreensão, estão transcritos abaixo alguns dispositivos da lei da ação civil pública.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

- I - ao meio-ambiente;
- II - ao consumidor;
- III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

- V - por infração da ordem econômica e da economia popular;
- VI - à ordem urbanística

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

- I - o Ministério Público;
- II - a Defensoria Pública;
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V - a associação que, concomitantemente:
 - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
 - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1985).

10. Ação penal popular

Muito se discute no nosso país sobre a existência e o cabimento da ação penal popular. Filiado à corrente minoritária, o especialista em direito penal e processual penal Alexandre Magno Fernandes Moreira Aguiar entende que a ação penal popular é possível no Brasil nos seguintes casos: a) nos crimes de responsabilidade de determinados agentes políticos, a acusação pode ser feita por qualquer cidadão perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal (Lei nº 1.079/50, artigos 14 e 41); b) o *habeas corpus* pode ser ajuizado por qualquer pessoa, inteligência do artigo 654 do Código de Processo Penal (AGUIAR, 2005).

Art. 14. É permitido a *qualquer cidadão* denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Art. 41. É permitido a *todo cidadão* denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o

Procurador Geral da República, pêlos crimes de responsabilidade que cometerem. (BRASIL, 1950, grifo nosso).

Art. 654. O *habeas corpus* poderá ser impetrado por qualquer pessoa, em seu favor ou de outrem, bem como pelo Ministério Público. (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Porém, sob a ótica de grande parte dos doutrinadores brasileiros, os “crimes” de responsabilidade registrados no artigo 85 da lei maior e previstos também pela Lei nº 1.079/50 constituem, na verdade, infrações político-administrativas. Por essa razão, os artigos 14 e 41 não vislumbram a hipótese de ação penal popular.

Em relação ao *habeas corpus*, há maior aceitação dos juristas nacionais no sentido de considerá-lo ação penal popular constitucional. Nesse diapasão está a concepção do pretório excelso:

É inquestionável o direito de súditos estrangeiros ajuizarem, em causa própria, a ação de *habeas corpus*, eis que esse remédio constitucional — por qualificar-se como verdadeira ação popular — pode ser utilizado por qualquer pessoa, independentemente da condição jurídica resultante de sua origem nacional. A petição com que impetrado o *habeas corpus* deve ser redigida em português, sob pena de não-conhecimento do *writ* constitucional (CPC, art. 156, c/c CPP, art. 3º) [...]. (BRASIL, 1995).

Na lição do ilustre escritor Júlio Fabbrini Mirabete, o *habeas corpus* é uma ação penal popular constitucional, embora possa, por algumas vezes, servir de recurso (MIRABETE, 2006).

11. Ação popular e sua visão jurisprudencial

A jurisprudência, além de exibir aspectos pontuais já indicados neste trabalho, apresenta relevantes contornos que precisam ser comentados. Na oportunidade, são mostrados alguns posicionamentos de tribunais brasileiros que despertam a atenção dos operadores do direito.

Ementa: “AÇÃO POPULAR - QUALIDADE DE CIDADÃO - ILEGA-

LIDADE DO ATO IMPUGNADO - LESIVIDADE LEGALMENTE PRESUMIDA - REQUISITOS CABALMENTE DEMONSTRADOS - NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL”.

Ao desenvolver o procedimento licitatório em desacordo com as regras disciplinadas na lei geral de licitação, prejudicou a Administração Pública uberabense a realização de uma concorrência sadia e vantajosa para a sociedade, de maneira a propiciar proposta mais interessante e consoante com o interesse público. Não há de se falar, ‘in casu’, em irregularidades meramente formais, uma vez que a Lei 8.666/93 traçou regras inteiramente formais e rígidas pra a realização do procedimento licitatório, de forma a ensejar a escolha da proposta mais vantajosa e a possibilitar a participação equânime de todos que se interessarem em contratar com o Poder Público, sempre visando o interesse da coletividade. A forma como foi desenvolvida o procedimento licitatório impediu ou ao menos dificultou a participação de eventuais interessados, já que não foram respeitados os prazos e atos tidos como necessários pela legislação pertinente. Não se admite a ocorrência de sucessivos vícios formais em uma licitação de tamanho vulto e de extrema relevância para a comunidade do Município de Uberaba. Restaram devidamente preenchidos os requisitos necessários à propositura da ação popular. A lesão não necessita ser efetiva, podendo dar-se de forma presumida, desde que legalmente prevista. Esclarecedores são os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles a respeito, afirmando que “essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. (MINAS GERAIS, 2003).

TJRS - EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. REQUISITOS DA AÇÃO. ILEGALIDADE E LESIVIDADE. AUSÊNCIA. A ilegalidade e a lesividade são requisitos processuais da ação popular que não foram demonstradas pelo autor popular, impondo-se a manutenção da decisão que julgou extinta a ação, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC. APELO DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

STF - Os atos de conteúdo jurisdicional — precisamente por não se revestirem de caráter administrativo — estão excluídos do âmbito de incidência da ação popular, notadamente porque se acham sujeitos a um sistema específico de impugnação, quer por via recursal, quer mediante utilização de ação rescisória. [...] Tratando-se de ato de índole jurisdicional, cumpre considerar que este, ou ainda não se tornou definitivo — podendo, em tal situação, ser contestado mediante utilização dos recursos previstos na legislação processual —, ou, então, já transitou em julgado, hipótese em que, havendo decisão sobre o mérito da causa, expor-se-á à possibilidade de rescisão [...]. (BRASIL, 2001).

[...] A ação direta de inconstitucionalidade não constitui sucedâneo da ação popular constitucional, destinada, esta sim, a preservar, em função de seu amplo espectro de atuação jurídico-processual, a intangibilidade do patrimônio público e a integridade do princípio da moralidade administrativa (CF, art. 5º, LX-XIII). (BRASIL, 1994).

Súmula 101 – STF: O mandado de segurança não substitui a ação popular. (BRASIL, 1964a).

Tribunal de Justiça do Maranhão

Processo nº. 13691996

Acórdão 0397912002

Relator JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF

Órgão MIRADOR

Processo APELAÇÃO CÍVEL

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO Popular. IMPROCEDÊNCIA. ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO OU À MORALIDADE. NÃO-COMPROVAÇÃO. I - A Ação Popular é instrumento de exercício da soberania Popular, pois confere ao cidadão a possibilidade de exercer, de forma ativa, a atividade fiscalizatória do Poder Público. II - Constituindo sua finalidade a Invalidação e desconstituição de ato administrativo lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio

histórico e cultural, a não-demonstração de sua ocorrência acarreta a improcedência da Ação. III - Apelo conhecido e improvido (MARANHÃO, 2002). São Luís, 3 de junho de 2002. *Diário de Justiça*, 12 jun. 2012.

Os entendimentos supracitados são dotados de razoabilidade e vão ao encontro da Lei nº 4.717/65.

Destaca-se na decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que a lesão pode dar-se de maneira presumida, desde que legalmente prevista, não necessitando ser efetiva.

No segundo exemplo, os julgadores gaúchos entenderam que não só a lesividade, mas também a ilegalidade do ato praticado são requisitos processuais da ação popular.

O Supremo Tribunal Federal (STF) excluiu, sabiamente, do âmbito de incidência da ação popular os atos de conteúdo jurisdicional. O mesmo Tribunal, ao dizer que a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) não constitui sucedâneo da ação popular e, ao editar a Súmula nº 101, atribuiu maior autonomia à garantia fundamental prescrita no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República.

Na interpretação da jurisprudência maranhense, por meio da ação popular, confere-se ao cidadão a possibilidade de desempenhar a atividade fiscalizadora do poder público, ficando evidenciado ainda que o remédio processual realçado é um instrumento de exercício da soberania popular.

12. Conclusão

Ab initio, cumpre asseverar que as discussões acerca do tema são travadas desde a antiguidade. No direito romano, por meio das *actiones populares*, já havia a nítida intenção de se respeitar a coisa pública. No Brasil, o remédio processual ganhou força com o advento da Constituição de 1934 e, hodiernamente, possui lugar de destaque na Carta cidadã.

Hoje, verifica-se, sem sombra de dúvidas, que a garantia fundamental descrita no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal é um salutar instrumento de controle externo dos atos administrativos.

Na sociedade contemporânea, a ação popular é utilizada, sistematicamente, para salvaguardar interesses difusos e coletivos; em outras palavras, busca-se a efetivação dos princípios condutores do estado de direito.

Embora o artigo 1º, § 3º, da Lei nº 4.717/65 cuide da questão, há uma polêmica doutrinária no que tange ao alargamento ou à limitação do conceito de cidadão. Mais próxima da realidade democrática está a corrente que concede às pessoas não portadoras de título eleitoral o direito de propor a demanda. O exercício da cidadania não pode ser reduzido, sendo certo que tal restrição afrontaria o espírito constitucional.

O princípio da eficiência, assim como outros postulados constitucionais que regem a administração pública, está intimamente vinculado ao instrumento popular, porquanto serve de alicerce para a consecução dos objetivos pretendidos pela coletividade.

Por todo o exposto, pode-se dizer que a ação popular é extremamente importante para os anseios dos administrados. Através dela é possível não só a anulação de atos danosos ao patrimônio público, mas também a fiscalização efetiva da gestão estatal.

13. Referências

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Dos sistemas processuais penais. Tipos ou formas de processos penais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 727, 2 jul. 2005.

AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. Cidadania e ação popular. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UNB, 1999.

BRASIL. Código de Processo Civil: Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BRASIL. Código de Processo Penal: Decreto-lei nº 3.869, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BRASIL. Constituição (1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 9 jan. 2009.

BRASIL. Constituição (1967). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em 9 jan. 2009.

BRASIL. Lei nº 1.079/50, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 23 jan. 2009.

BRASIL. Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm>. Acesso em 20 jan. 2009.

BRASIL. Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 27 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 101: O mandado de segurança não substitui a ação popular. Brasília: imprensa nacional, 1964a, p. 67. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_101_200>. Acesso em: 28 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 365. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. Brasília: imprensa nacional, 1964b, p. 67. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400>. Acesso em: 28 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº. 2018-9/SP. 2ª Turma. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 de agosto de 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 28 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 72391-8/DF. Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Belo Horizonte, 8 de março de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 769-6/MA. Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 de abril de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 842/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 26 de fevereiro de 1993. *DJ*, 14 maio 1993, p. 09002. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750103/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-842-df>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Originária nº 859-0/AP. Pleno. Relatora: Min. Ellen Gracie. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 11 de outubro de 2001. *DJ* de 1º out 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

CARVALHO Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Apelação Cível nº 50181-8/188. Relator: Des. Leobino Valente Chaves. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.phpsec=consultas&item=decisoese&subitem=jurisprudencia&acao=consultar>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

GOMES Júnior, Luiz Manoel; SANTOS Filho Ronaldo Fenelon. *Ação popular: aspectos relevantes e controvertidos*. São Paulo: RCS, 2006.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. Apelação Cível nº 0397912002. Relator: Des. Jorge Rachid Mubárack Maluf. Disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/site/cons/jurisp/consulta.php>>. Acesso em: 27 jan. 2009.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 2. ed. Bahia: Podivum, 2006. Vol. I, p. 43.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Agravo nº 1.0153.05.040595-7/001. Relatora: Desa. Tereza Cristina da Cunha Peixoto. Belo Horizonte, 20 de setembro de 2007. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 19 dez. 2007. Disponível em: <http://www.tjmg.gov.br/juridico/jt/_juris_resultado.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=&ano=&txt_processo=complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=A%E7%E3o+Popular+honor%E>

Irios+periciais&tipoFiltro=and&orderByData=0&relator=&dataInicial=&dataFinal=01%2F02%2F2009&resultPagina=10&dataAcordaoInicial=&dataAcordaoFinal=&pesquisar=Pesquisar>. Acesso em: 16 jan. 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0693.06.045864-5/001. Relatora: Desa. Heloisa Combat. Belo Horizonte, 5 de agosto de 2008. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 22 ago. 2008. Disponível em: <http://www.tjmg.gov.br/juridico/jt_/juris_resultado.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=&ano=&txt_processo=&dv=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=A%E7%E3o+Popular+prescri%E7%E3o&tipoFiltro=and&orderByData=0&relator=&dataInicial=&dataFinal=01%2F02%2F2009&resultPagina=10&dataAcordaoInicial=&dataAcordaoFinal=&pesquisar=Pesquisar>. Acesso em: 16 jan. 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.00.296475-7/000. Relator: Des. Carreira Machado. Belo Horizonte, 6 novembro de 2003. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 9 mar. 2004. Disponível em: <http://www.tjmg.gov.br/juridico/jt_/juris_resultado.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=&ano=&txt_processo=&dv=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=A%E7%E3o+Popular+lesividade+legalmente+presumida&tipoFiltro=and&orderByData=0&relator=&dataInicial=&dataFinal=01%2F02%2F2009&resultPagina=10&dataAcordaoInicial=&dataAcordaoFinal=&pesquisar=Pesquisar>. Acesso em 28 jan. 2009.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Processo Penal*. 18. ed. Atualizado até 31 de dezembro de 2005. São Paulo: Atlas, 2006.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 10, maio/jun./jul. 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 7. ed. São Paulo: RT, 2003.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Agravo de instrumento nº 0552055-8. Relator: Des. Leonel Cunha. Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/consultas/jurisprudencia/Jurisprudencia-Detalhes.4asp?Sequencial=1&TotalAcordaos=19&Historico=1&AcordaoJuris=757988>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº. 70022682504. Relatora: Des^a. Liselena Schifino Robles Ribeiro. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site_php/jprud2/ementa.php>. Acesso em: 27 jan. 2009.

SANTOS, Carla Maia dos. *Ação Popular e o exercício da cidadania no paradigma de Estado Democrático de Direito*. Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, São Paulo, 28 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>.

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

Artigo recebido em: 25/01/2012;

Artigo aprovado em: 21/05/2014.