

# PRINCIPAIS ASPECTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO POPULAR

*People's legal action mains procedural*

Reinaldo Aparecido Chelli<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO. 2. AÇÃO POPULAR. 3. NATUREZA CONSTITUCIONAL DA AÇÃO POPULAR. 4. A LEI DE AÇÃO POPULAR. 5. PRINCIPAIS ASPECTOS PROCESSUAIS NA AÇÃO POPULAR. 5.1. Procedimento. 5.2. Competência. 5.3. Legitimidade. 5.4. Liminar e antecipação de tutela. 5.5 Sentença. 5.6. Coisa julgada. 5.7. Sistema recursal. 5.8. Execução. 5.9. Sucumbência. 10. CONCLUSÃO.

## RESUMO

Estudo sobre os aspectos processuais mais relevantes da ação popular, com ênfase no papel desempenhado pelas pessoas jurídicas de direito público e privado cujos atos sejam objeto de impugnação pelo autor popular. O instituto encontra-se inserido no título II do Texto Constitucional vigente, que trata dos direitos e garantias fundamentais. Mais precisamente, no capítulo I do referido título, que cuida dos direitos e deveres individuais e coletivos, especificamente no inciso LXXIII do art. 5º, onde se lê que *“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”*. No plano infraconstitucional foi disciplinado pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, cujos dispositivos serão a base e a referência de todo o estudo aqui desenvolvido.

## ABSTRACT

Study on the most relevant procedural aspects of the people's legal action emphasising the role played by legal entities of public and private rights whose acts are objected by the plaintiff. This legal institute was inserted on the second title of the current Constitutional text, which regulates fundamental rights and legal guarantees. More precisely, on the first chapter of that Title which deals with individual and collective rights and duties, specifically on item 57 of the fifth article that reads: *“any citizen is a legitimate party to file a people's legal action with a view to nullifying an act injurious to the public property or to the property of an entity in which the State participates, to the administrative morality, to the environment and to the historic and cultural heritage..”*. Such theme has been disciplined by the infra-constitutional Law 4.717 as of 29th July 1965 and its legal provisions shall be the base and reference of this study.

**Palavras-chaves:** Direitos fundamentais. Processo Civil. Ação Popular.

**Keywords:** Fundamental Rights. Civil Procedure. People's legal action.

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito do Estado e Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

## 1. INTRODUÇÃO

A ação popular é o meio judicial que a Constituição e a Lei disponibilizam ao cidadão para impugnar e obter a invalidação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Referido instituto tem suas raízes mais profundas na Roma antiga.

Entre nós, a ação popular adquiriu *status* Constitucional somente na Carta de 1934, para ser excluída logo depois, na Constituição de 1937, sob a ditadura Vargas. Reconduzida ao texto da Carta Maior em 1946, foi disciplinada em pleno regime militar pela Lei nº 4.717/65. Mantida na Constituição de 1967, passou incólume pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969. Ganhou amplitude com a Carta Cidadã de 1988.

Verifica-se, pois, que a ação popular é importante remédio constitucional e verdadeira garantia de direitos fundamentais consubstanciados na Magna Carta vigente. Legitimado para propô-la é o cidadão, qual seja, eleitor brasileiro, nato ou naturalizado, e que se encontra no gozo dos direitos políticos.

A Lei de Ação Popular trouxe para o cenário jurídico nacional várias disposições de natureza material e processual. No estudo que ora se intenta, serão objeto de análise e discussão as disposições processuais mais relevantes que o mencionado diploma legal apresenta. Temas como procedimento, competência, legitimidade, tutela de urgência, sentença, coisa julgada, sistema recursal, execução, sucumbência, etc., serão analisados sempre à luz da doutrina, jurisprudência, da Lei nº 4.717/65 e, subsidiariamente, do Código de Processo Civil.

## 2. AÇÃO POPULAR

A ação popular é a via pela qual o cidadão pode alcançar, por meio de um provimento judicial, a invalidação de atos ou contratos administrativos que se apresentem ilegais, que lesionem ou possam lesionar o patrimônio público, atentar contra a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Para José Afonso da Silva<sup>2</sup>, a ação popular é um remédio constitucional para a defesa da coletividade:

Podemos, então, definir a ação popular constitucional brasileira como instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2010, p. 464.

atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup> vê a ação popular como um meio de se obter a invalidação de atos lesivos ao patrimônio público:

Ação popular é o meio constitucional posto 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.

Embora relativamente recente em nosso ordenamento jurídico, a ação popular teve suas origens na Roma antiga, evidentemente em contexto distinto e com propósitos que só de longe lembram os objetivos do instituto nos dias atuais.

De acordo com o art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, a ação popular é cabível “*para 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*”.

Por seu turno, estabelece o art. 1º da Lei nº 4.717/65 que a ação popular tem por escopo:

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, 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.

Patrimônio público é o conjunto composto por todos os bens corpóreos e incorpóreos que integram o acervo das pessoas jurídicas de direito público interno e das entidades da administração indireta, como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Além disso, a ação popular pode se prestar também a proteger o patrimônio de pessoas jurídicas de direito privado que recebam recursos advindos dos cofres públicos, consoante apregoam os arts. 5º, LXXIII da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 4.717, de 1965.

Por patrimônio público, como se disse, não se deve entender somente o corpóreo, físico, de caráter econômico, mas também todo o patrimônio imaterial, qual seja, o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, estético, paisagístico, ambiental, natural e moral da coletividade. Nesse sentido, o §1º do art. 1º da Lei nº

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnoldo. MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 32. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2009, p.148/149

4.717/65 é suficientemente claro ao dizer “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” integram o patrimônio público.

Para os doutrinadores brasileiros, a moralidade administrativa está relacionada às regras da boa administração. Com efeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</sup> afirma que:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Portanto, para a ilustre doutrinadora, a moralidade administrativa está um passo além da legalidade. Diz respeito também à moral, aos bons costumes, à justiça, à honestidade, etc.

Nesse prisma, a propositura de uma ação popular calcada apenas no vago conceito de moralidade pública pode apresentar alguma dificuldade, posto que cada um dos adjetivos que compõe o princípio carrega em si uma carga de grande subjetividade. Não será difícil sempre sustentar que um ato, embora legal, é imoral ou contrário aos bons costumes. Tome-se como exemplo a distribuição de preservativos pelos órgãos de saúde: mesmo que estes estejam imbuídos do maior espírito público e republicano, voltados para a prevenção e preservação da saúde pública, não vai faltar quem entenda que a política contraria a moral e os bons costumes, na medida em que dá suporte para a prática do sexo fora do casamento, ou que os recursos poderiam ser utilizados para atender situações de maior prioridade.

Atento a tais circunstâncias, Hely Lopes Meirelles adverte:

A noção de pura “imoralidade, porém, nos parece excessivamente vaga e subjetiva para que se permita o ajuizamento de ação popular. A moral pura, quando afastada do direito positivo, envolve crenças pessoais, inclusive religiosas, que podem variar de pessoa para pessoa. Permitir que o juiz invalide um ato formalmente legal da Administração, sob o único fundamento de que este ato seria imoral, implica em colocar o administrador público em permanente incerteza. O Judiciário poderia, sob o pretexto da defesa da moralidade estabelecer uma ou outra prioridade para a Administração, e, desta forma, acabaria intervindo no âmbito da conveniência do ato, o que não deve ser admitido dentro do sistema de separação tripartite dos Poderes.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Curso de Direito Administrativo. 21. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 74.

<sup>5</sup> MEIRELLES, WALD, MENDES, 2009, p.154/155.

Observa-se na lição do ilustre administrativista a preocupação com a manutenção da autonomia e independência dos Poderes. Chamado a analisar atos administrativos supostamente imorais, o Judiciário poderia se ver obrigado a adentrar questões de oportunidade e conveniência, que dizem respeito exclusivamente ao mérito administrativo e, como tal, sujeitas ao exclusivo gerenciamento do Executivo. Este, por seu turno, se veria tolhido na mais corriqueira de suas atribuições eis que os administradores públicos se veriam obrigados a perquirir, toda vez que praticassem um ato administrativo, se não estaria sendo violada alguma norma de caráter ético ou moral, ainda que representativa para apenas um seguimento da sociedade.

Diante da subjetividade típica do conceito de moralidade administrativa, não vemos como promissor o ajuizamento de ações populares que não tenham por fundamento a ilegalidade do ato atacado. Como se verá adiante, o ato ilegal é, por si mesmo, atentatório à moralidade pública.

No que tange à expressão “ato lesivo”, mencionada no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, bem como no art. 1º da Lei nº 4.717/65 (esta se refere a “atos lesivos”), há divergência doutrinária e jurisprudencial no que diz respeito à lesividade do ato, como condição para a propositura da ação popular. Algumas posições relevantes e distintas se destacam nesse panorama. Uma delas afirma que basta a existência da lesão para autorizar a propositura da ação popular, isso porque todo ato lesivo seria ilegal. Uma outra posição sustenta que, para a propositura da ação popular, é preciso que se demonstre a existência de lesão e que esta decorreu da ilegalidade do ato atacado. Um terceiro posicionamento assevera que a ilegalidade é por si só lesiva, de modo que a existência de um ato ilegal é suficiente para autorizar a propositura de uma ação popular.

Sobre o assunto, colhem-se as seguintes ponderações de José Afonso da Silva:

A questão fica ainda presa quanto ao saber se a ação popular continuará a depender dos dois requisitos que sempre a norteiam: lesividade e ilegalidade do ato impugnado. Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a lesão em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato. Reconhece-se muita dificuldade para tanto. Se se exigir também o vício de ilegalidade, então não haverá dificuldade alguma para a apreciação do ato imoral, porque, em verdade, somente se considerará ocorrida a imoralidade administrativa no caso de ilegalidade.<sup>6</sup>

Na visão de Michel Temer, a lesividade contém em si a ilegalidade, isso porque é inconcebível que um ato possa causar danos ao patrimônio público e não ferir a legalidade vigente:

---

<sup>6</sup> SILVA, 2010, p.463/464.

A doutrina e a jurisprudência têm enfrentado o problema de saber se basta a lesividade para autorizar a demanda popular ou se é indispensável a configuração da ilegalidade.

A questão pode ser solucionada pela compreensão de que é impossível a existência de um ato lesivo, mas “legal”. É que a lesividade traz em si a ilegalidade.<sup>7</sup>

Em que pesem as fundadas opiniões acima transcritas, a nosso ver a posição mais sustentável é a que exige a conjugação da ilegalidade e da lesividade no ato a ser atacada via ação popular. É que pode ocorrer do ato ser lesivo ao patrimônio público e não ser ilegal. Tome-se, por exemplo, o caso de imóvel histórico que ameaça ruir a qualquer momento, não havendo outra coisa a fazer que não seja a demolição. Este ato, sem dúvida alguma, causará um dano irreparável ao patrimônio histórico, entretanto não será ilegal. Uma ação popular contra a demolição estaria fadada ao insucesso, quiçá ao indeferimento sumário, posto que, nesse caso, a proteção ao patrimônio histórico deverá ceder à segurança das pessoas.

Este posicionamento é o que prevalece, no sentir de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Quanto ao segundo pressuposto da ação, **ilegalidade** ou **imoralidade**, muito se tem discutido, quer quanto à exigência de ilegalidade como causa de pedir, ao lado da lesividade, quer quanto à possibilidade de a simples imoralidade constituir-se em fundamento da ação.

A Constituição de 1946, no artigo 141, § 38, dizia que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a **anulação** ou **declaração de nulidade** de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.

A redação do dispositivo, com expressões “anulação ou declaração de nulidade”, deu margem a grandes controvérsias; a tese que acabou predominando foi a da necessidade de conjugação dos dois fundamentos – ilegalidade e lesividade – como requisito para a propositura da ação popular. Esse entendimento foi defendido por Frederico Marques, em 1948, antes, portanto, da Lei nº. 4.717/65, em decisão judicial proferida em ação popular movida por um partido político contra o Governo do Estado de São Paulo, em decorrência da aquisição e posterior alienação, aos antigos proprietários, do jornal *O Estado de S. Paulo* (in *RT* 181/826). Nessa decisão, que ficou sendo o *leading case* sobre a questão, Frederico Marques deixou de examinar o mérito, por entender que faltavam dois dos pressupostos da ação, que eram a qualidade de cidadão no autor popular e a **ilegalidade** do ato.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 23. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 213.

<sup>8</sup> PIETRO, 2008, p. 748/749.

A jurisprudência do STF, entretanto, assenta-se na premissa de que a ilegalidade do ato pressupõe sua lesividade, como se pode ver no AI561622 AgR-SP, relatado pelo Ministro Ayres Britto. Veja-se a ementa:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. PRESSUPOSTOS. LESIVIDADE AO ERÁRIO. PRESUNÇÃO DECORRENTE DA ILEGALIDADE DO ATO PRATICADO. CONTROVÉRSIA ACERCA DA NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. QUESTÃO RESTRITA AO ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO. OFENSA REFLEXA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que, para o cabimento da ação popular, a própria ilegalidade do ato praticado pressupõe a lesividade ao erário. 2. A questão alusiva à necessidade de produção de prova pericial demandaria o reexame da legislação infraconstitucional pertinente. 3. Violação às garantias constitucionais do processo, se existente, ocorreria de modo reflexo ou indireto. 4. O acórdão recorrido, em que pese haver dissentido dos interesses da parte agravante, está devidamente fundamentado. Logo, não há falar em afronta ao inciso IX do art. 93 da Carta Magna de 1988. 5. Agravo regimental desprovido.

Poderia se dizer que, na esteira do pensamento da Suprema Corte brasileira, embora um ato lesivo nem sempre possa ser reputado ilegal e, como tal, dar margem à ação popular, todo ato ilegal é lesivo. Isso porque a ilegalidade de um ato, por si só, atenta contra a moralidade pública, v.g., contra o patrimônio público moral. Entretanto, tal assertiva acaba por reforçar a tese de que ilegalidade e lesividade são pressupostos da ação popular, mesmo que a lesividade seja tida como uma consequência lógica da ilegalidade.

### 3. NATUREZA CONSTITUCIONAL DA AÇÃO POPULAR

Como restou demonstrado no breve relato histórico traçado no capítulo anterior, tal como é concebida modernamente, a ação popular no Brasil sempre teve raízes e natureza tipicamente constitucionais. Desde que ingressou no ordenamento constitucional brasileiro, em 1934, esteve prevista em todas as Constituições, ressalvada a de 1937, período em que o país se encontrava sob as agruras de um estado ditatorial. Curioso observar que mesmo durante o regime militar (1964-1985), a ação popular permaneceu nas Cartas Constitucionais, tendo sido inclusive regulamentada por lei.

É sabido que a atual Constituição da República é bastante extensa, tendo em vista seu caráter analítico que examina e regulamenta as matérias consideradas relevantes à formação e desenvolvimento do Estado. Concebida nos primeiros anos

que se seguiram ao fim da ditadura militar, nela foram consignadas os institutos reputados de maior importância para a sociedade brasileira naquele momento histórico.

Para a preservação de direitos individuais e coletivos de tamanha envergadura, o constituinte fez questão de consignar no Texto Constitucional algumas ações que ficaram conhecidas como verdadeiros “remédios constitucionais”, tais como o *habeas corpus* (art. 5º, LXVIII), o mandado de segurança (art. 5º, LXIX), o mandado de injunção (art. 5º, LXXI), o *habeas data* (art. 5º, LXXII) e a ação popular (art. 5º, LXXIII). A propósito, mencionadas ações, são consideradas garantias constitucionais, ou seja, mecanismos e instrumentos de realização e efetivação dos direitos individuais e coletivos, elencados na Lei Maior. Isso porque apenas “catalogar direitos” certamente seria suficiente para proclamar sua existência, mas não para assegurar sua concretude e dar efetividade ao Texto Constitucional.

Comentando a natureza constitucional da ação popular, Cassio Scarpinella Bueno<sup>9</sup>, assim se expressa:

A “ação popular” é expressamente prevista pelo inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal nos seguintes termos: “*qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise 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*”.

O *status* constitucional da ação popular revela a nobreza de sua origem e a importância que o legislador brasileiro lhe confere. Mais do que resultado do trabalho do Poder Legislativo, é fruto do que quis estabelecer o Poder Constituinte. Nesse sentido, a lição de José Afonso da Silva<sup>10</sup>:

A ação popular brasileira é um instituto previsto na Constituição Federal, como já vimos. Significa dizer que foi instituída pelo poder constituído originário (nacional).

A natureza dessa fonte criadora do instituto lhe dá uma relevância que influi em seu sentido jurídico como em sua natureza específica, segundo veremos mais adiante.

A ação popular, portanto, encontra-se no rol das ações mais importantes existentes no ordenamento jurídico brasileiro, não podendo ser removida da Constituição nem mesmo por meio de emenda constitucional, haja vista que o art. 60, § 4º,

---

<sup>9</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. vol. 2. t. III. 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2012, p. 132.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional: Doutrina e Processo*. 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2007, p. 69.

IV da Carta Política veda a deliberação de emenda à Constituição tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Desta forma, somente a instauração de uma nova ordem constitucional poderá fazer com que a ação popular perca o *status* de ação constitucional, o que assegura sua permanência no panorama jurídico brasileiro enquanto perdurar o ordenamento constitucional vigente.

#### 4. A LEI DE AÇÃO POPULAR

Embora a ação popular só tenha ingressado expressamente no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1934, no período imperial e princípios da República existiam ações reputadas populares pelos doutrinadores da época.

Depois de traçar um breve panorama mencionando velhos estudiosos do direito, brasileiros e portugueses, que viam em determinadas ações da época fundamentos do direito romano, de sorte a qualificá-las como populares, Mancuso<sup>11</sup> afirma que:

Admitida, assim, ao menos em sede doutrinária, a sobrevivência da ação popular no período imperial e início da República, onde vigoram as Ordenações do Reino, é preciso ainda considerar que nessa fase se podia surpreender alguma outra legislação na qual se pudesse perscrutar a existência de uma ação popular, como, por exemplo: Decreto nº 2.691/1860, que permitia a apreensão judicial de títulos ilegais emitidos por bancos e outras companhias “por denúncia ou a requerimento de qualquer pessoa do povo”; ainda a Lei nº 173/1893, permitindo a dissolução de associações que “*promoverem fins ilícitos ou se servirem de meios ilícitos ou imorais*”, a qual podia dar-se por “*denúncia de qualquer pessoa do povo ou do Ministério Público*”.

Com o advento do Código Civil de 1916, estabeleceu-se um relativo consenso entre os doutrinadores, bem como na jurisprudência, de que a ação popular havia sido banida do ordenamento jurídico brasileiro, pois o art. 76 do Diploma Civilista exigia a presença de “legítimo interesse econômico, ou moral” como condição do direito de ação.

Entretanto, a ação popular sobrevivia, ao menos em matéria eleitoral. Cumpre informar que a Lei de Organização dos Municípios da Bahia, Lei nº 1.384/20, chegou a criar expressamente uma modalidade de ação popular em seu art. 31.

---

<sup>11</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 7. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011, p. 64.

Como se disse alhures, a ação popular ganhou ares de preceito constitucional somente na Carta de 1934. Entretanto, foi excluída do Texto de 1937. A exclusão não foi nenhuma surpresa, pois o mesmo se dera com a ação popular na Itália e na Espanha, países que, assim como o Brasil, encontravam-se sob o domínio de regimes totalitários e que muito inspiravam o que se fazia por aqui.

Notícia Mancuso que, em 1939, com o advento do Código de Processo Civil, a ação popular voltou a figurar no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que de forma tímida:

No intervalo entre a Constituição de 1937 e a de 1946, sobreveio o Código de Processo Civil, em 1939. Há interesse em lembrar que esse Código *repristinou* a antiga ação popular prevista no art. 13 do Decreto nº 173/1893, ao dispor em seu art. 670: “A sociedade civil com personalidade jurídica, que promover atividade ilícita ou imoral, será dissolvida por ação direta, mediante denúncia de *qualquer do povo*, ou órgão do Ministério Público”.<sup>12</sup>

Na Constituição de 1946, a ação popular readquire o “status” constitucional. Entretanto, somente em 1965, já sob o regime militar, foi promulgada a Lei nº 4.717/65 nominada de Lei de Ação Popular. Desde sua edição, mencionada lei sofreu duas alterações: a primeira pela Lei nº 6.014/73 que alterou a redação do artigo 19 e, posteriormente, pela Lei nº 6.513/77, que deu nova redação ao § 1º, do artigo 1º, e acrescentou o § 4º, ao artigo 5º.

A lei de ação popular possui apenas vinte e dois artigos, sendo que suas principais características processuais serão estudadas a seguir.

## 5. PRINCIPAIS ASPECTOS PROCESSUAIS NA AÇÃO POPULAR

Embora siga o rito ordinário e a ela se aplique subsidiariamente o Código de Processo Civil, a ação popular também possui disposições processuais próprias, previstas na Lei nº 4.717/65. Tais disposições serão objeto de estudo um pouco mais aprofundado nos tópicos que seguem.

### 5.1 Procedimento

A ação popular segue o rito ordinário, com as adaptações e especificidades que a Lei de Ação Popular lhe atribui (arts. 7º e 22 da LAP). Dever ser proposta no

---

<sup>12</sup> MANCUSO, 2011, p.67.

prazo de 05 (cinco) anos, sob pena de prescrição, eis que o art. 21 da LAP determina que tal é o prazo para o ingresso com tal demanda em juízo.

Para Luiz Guilherme Marinoni<sup>13</sup>, a constitucionalidade do artigo 21 da Lei de Ação Popular deve ser acolhida com ressalva:

Nessa linha, tem-se entendido como constitucional o prazo de cinco anos para a propositura da ação popular (art. 21 da Lei nº 4.717/1965). Apenas se ressalva que essa prescrição atinge a anulação do ato inquinado, mas não o direito ao ressarcimento de eventuais prejuízos experimentado pelo Poder Público, já que estes são imprescritíveis, a teor do art. 37, §5º, da CF.

Efetivamente, tendo a Constituição Federal estabelecido no § 5º do art. 37 que *“a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”*, notadamente deixou de fora de qualquer contagem prescricional o direito de pleitear em juízo o ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público. Tendo em vista que a ação popular não busca apenas a nulidade ou anulação do ato lesivo, mas também o ressarcimento do prejuízo causado, não há como se negar ser imprescritível essa última pretensão.

A tramitação processual é relativamente simples. A petição inicial deverá atender aos requisitos do art. 282 do CPC. Além dos documentos de praxe, deverá vir instruída com a cópia do título eleitoral do autor, *“ou com documento que a ele corresponda”*, consoante determina §3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65.

Os documentos indispensáveis à instrução da causa, tais como certidões e informações que o autor julgar necessárias, poderão ser requeridos a quem de direito e deverão ser fornecidos no prazo de quinze dias, sob pena de desobediência, obrigatoriamente, ressalvada a hipótese em que houver interesse público devidamente justificado na imposição de sigilo. Nesse caso, a ação poderá ser proposta sem os documentos negados, devendo o juiz apreciar os motivos do indeferimento e, se for o caso, requisitá-los, passando o processo a tramitar em segredo de justiça (art. 1º, §§3º a 7º).

Além das pessoas jurídicas mencionadas no art. 1º da Lei nº 4.717/65, deverão ser citados todos os responsáveis ou beneficiados pelo ato. Estes poderão ser citados por edital, se o autor preferir (art. 7º, II da LAP). A citação dos responsáveis ou beneficiados cuja identidade só venha a ser conhecida no curso do processo poderá ser feita a qualquer momento antes de prolatada a sentença (art. 7º, III) restituindo-se o prazo para a contestação e produção de provas, desde que não tenham sido citados anteriormente por edital.

---

<sup>13</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. Procedimentos Especiais. 3. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012, p.283/284.

O prazo de contestação é de vinte dias, prorrogáveis por igual período, desde que requerida por interessado que demonstre ser especialmente difícil a produção de prova documental (art. 7º, IV da Lei de Ação Popular).

A produção de prova testemunhal ou pericial deverá ser requerida até o despacho saneador, quando o processo tomará o rito ordinário. Caso não haja protesto pela produção de tais provas, será dada vista às partes para alegações finais, por dez dias, seguindo os autos conclusos para sentença em até quarenta e oito horas (art. 7º, V da Lei 4717/65.)

A sentença, se não for prolatada em audiência, deverá ser proferida em quinze dias, contados do recebimento dos autos pelo juiz (art. 7º, VI, da Lei de Ação Popular). Caso não o faça, sem motivo justificado e devidamente comprovado, o magistrado sofrerá as consequências previstas no parágrafo único do art. 7º da Lei nº 4.717/65: exclusão por dois anos de lista de merecimento para promoção e desconto dos dias correspondentes ao atraso para fins de contagem do tempo para fins de promoção por antiguidade.

O Ministério Público intervirá na ação popular, devendo ser intimado de todos os atos a partir do despacho inicial que mandar citar os réus (art. 7º, I, “a”) e terá a faculdade de dar andamento ao feito, caso o autor desista da ação ou dê motivo à absolvição da instância, como determina o art. 9º da Lei de Ação Popular.

## 5.2 Competência

Competente para conhecer da ação popular, nos termos do art. 5º da Lei nº 4.717/65, é o juízo de primeiro grau, conforme a origem do ato, não importando quem seja a autoridade que figure no polo passivo. Mesmo o Presidente da República, que goza de foro privilegiado (art. 102, I da CF), responde à ação popular na primeira e monocrática esfera de jurisdição. Há, todavia, que se observar a competência da Justiça Federal, tendo em vista o critério *ratione personae*, como muito bem adverte Mancuso:

Valeu-se o legislador de mais de um critério para regular a competência, na ação popular: A) o “*ratione personae*”, dado que, sendo o ato ou omissão imputáveis v.g. ao Presidente da República ou a um Governador de Estado, fixadas estarão, respectivamente, as competências da Justiça Federal (v. TJ 121/17) ou da Estadual, cabendo lembrar que a ação popular não figura dentre as causas que, pelo critério “*ratione personae*”, estão sob competência originária do STF ou do STJ (CF, arts. 102, I, e 105, I)[...]¹⁴

¹⁴ MANCUSO, 2011, p. 220.

Helio Rubens Batista Ribeiro Costa<sup>15</sup> noticia a existência de decisão do STF, assegurando a competência do juízo de primeiro grau de jurisdição, para as ações em que a competência originária não é da mais alta Corte do país. Com efeito, são estas as suas palavras:

Há decisão do Supremo Tribunal Federal descartando a prerrogativa de foro para determinadas autoridades, inclusive aquelas para as quais reserva a Constituição Federal a competência originária do próprio Supremo Tribunal Federal para julgamento de mandados de segurança contra seus atos, como soe ocorrer com os atos praticados pelo Presidente da República.

A competência para processar e julgar a ação popular contra o ato de qualquer autoridade, inclusive daquelas que, em mandado de segurança, estão sob a jurisdição desta Corte, originariamente, é do Juízo competente de primeiro grau de jurisdição.<sup>16</sup>

O Superior Tribunal de Justiça, em julgado lapidar, estabeleceu que a competência para julgar a ação popular é relativa, eis que se trata de competência territorial:

*CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POPULAR AJUIZADA CONTRA ATO DO PRESIDENTE DO BNDES, QUE, POR DISCIPLINA LEGAL, EQUIPARA-SE A ATO DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, 1º DA LEI 4.717/65. APLICAÇÃO DOS ARTS. 99, I, DO CPC, E 109, 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. PRINCÍPIO DA PERPETUATIO JURISDICTIONIS. [...] 2. O art. 5º da referida norma legal [Lei nº 4.717/65] determina que a competência para processamento e julgamento da ação popular será aferida considerando-se a origem do ato impugnado. Assim, caberá à Justiça Federal apreciar a controvérsia se houver interesse da União, e à Justiça Estadual se o interesse for dos Estados ou dos Municípios. A citada Lei nº 4.717/65, entretanto, em nenhum momento fixa o foro em que a ação popular deve ser ajuizada, dispondo, apenas, em seu art. 22, serem aplicáveis as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da Lei, nem a natureza específica da ação.*

Portanto, para se fixar o foro competente para apreciar a ação em comento, mostra-se necessário considerar o objetivo maior da ação popular, isto é, o que esse instrumento previsto na Carta Magna, e colocado à disposição do cidadão, visa proporcionar' (CC 47.950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, DJU de 07.05.07). 3. Partindo da análise da importância da ação popular como meio constitucional posto à disposição 'de qualquer cidadão' para defesa dos interesses previstos no inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal/88, concluiu a Primeira Seção desta Corte pela impossibilidade de impor restrições

---

<sup>15</sup> In: FILHO, Ronaldo Fenelon Santos e JUNIOR, Luiz Manoel Gomes (coords.). Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos. São Paulo: RCS Editora. 2006, p. 223.

<sup>16</sup> JSTF – 103/96.

ao exercício desse direito, terminando por fixar a competência para seu conhecimento consoante as normas disciplinadas no Código de Processo Civil em combinação com as disposições constitucionais. (...) 5. Sendo igualmente competentes os Juízos da seção judiciária do domicílio do autor, daquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, do Distrito Federal, o conflito encontra solução no princípio da “perpetuatio jurisdictionis”. 6. Não sendo possível a modificação ex officio da competência em razão do princípio da “perpetuatio jurisdictionis”, a competência para apreciar o feito em análise é do Juízo perante o qual a demanda foi ajuizada, isto é, o Juízo Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, o suscitado. 7. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 7ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, o suscitado.<sup>17</sup>

Aspecto relevante a ser lembrado em matéria de competência relativa à ação popular é o da universalidade: uma vez proposta em determinado juízo, estabelece-se a prevenção deste para conhecer todas as causas que forem ajuizadas contra as mesmas partes, apoiadas nos mesmos fundamentos da primeira (§ 3º do art. 5º da LAP). Implicitamente o dispositivo mencionado está a admitir a possibilidade de conexão e continência em sede de ação popular.

### 5.3 Legitimidade

Diz o art. 3º do Código de Processo Civil que para propor ou contestar uma ação é necessário ter interesse e legitimidade.

Há, entretanto, hipóteses em que a lei autoriza a demandar em nome próprio quem não seja nem pretenda ser titular do direito material. Trata-se da legitimação extraordinária, prevista no art. 6º do Código de Processo Civil que determina que “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”. A legitimação extraordinária é excepcional, pois decorre de expressa previsão legal, não se confunde com a substituição processual, eis que esta é admitida também no polo passivo, enquanto que aquela não. Além disso, o legitimado extraordinário atua no processo como parte, conforme elucida Didier:

O legitimado extraordinário atua no processo na qualidade de parte, e não de representante, ficando submetido, em razão disso, ao regime jurídico deste sujeito processual. Atua em nome próprio defendendo direito alheio. Há incoincidência, portanto, entre as partes da demanda e as partes do litígio. 18

---

<sup>17</sup> CC nº 107.109/RJ 1ª Seção. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em 24.02.2010 DJe de 18.03.2010.

<sup>18</sup> JR., Fredie Didier. Curso de Direito Processual Civil. vol.1. 14. ed., Salvador: Editora JusPodivm. 2012, p. 222.

O direito material que se busca tutelar por via da ação popular é notadamente difuso. Com efeito, inegável que o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, constituem, em conjunto ou isoladamente, uma universalidade de bens indivisíveis cujos titulares não são identificados nem identificáveis. Sobre a conceituação de interesses difusos, Hugo Nigro Mazzilli assim se posiciona:

Difusos – como os conceitua do CDC – são os interesses ou direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Os interesses difusos compreendem os grupos menos determinados de pessoas (melhor do que pessoas indeterminadas, são antes pessoas indetermináveis), entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontrem unidas por circunstâncias de fato conexas.<sup>19</sup>

Considerando a natureza difusa do direito material a ser tutelado na ação popular, forçoso concluir que o autor postula em nome próprio direito alheio, ou melhor, direito ou interesse pertencentes a um número indeterminável de pessoas. Assim, não há como negar que na demanda popular a legitimidade do autor é extraordinária.

Tem legitimidade ativa para propor a ação popular “qualquer cidadão”, nas expressas disposições do art. 5º, LXXIII da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 4.717/1965.

Cidadão é o eleitor no gozo dos direitos políticos. A prova da cidadania para efeitos de ajuizamento da ação popular é feita com a apresentação de cópia do título eleitoral, ou documento que a ele corresponda, consoante apregoa o § 3º da Lei nº 4.717/65.

Interessante observar que pode o legitimado ativo ser eleitor, estar no gozo dos seus direitos políticos e não possuir capacidade processual, isso porque alguns direitos inerentes à cidadania podem ser exercidos à partir dos dezesseis anos (CF art. 14, §1º, II, “c”), sendo que a capacidade de estar em juízo, independentemente de representação ou assistência, consoante arts. 7º e 8º do CPC e art. 4, I do CC, só se alcança aos dezoito anos, lembrando sempre que o art. 22 da Lei nº 4.717/65 admite a aplicação subsidiária do CPC, naquilo em que não a contrarie. Resolve-se a situação da mesma forma que nos demais casos de incapacidade processual: o autor deverá estar assistido pelo seu representante legal.

Questão que causa amplo debate na doutrina é a da legitimidade do estrangeiro para propor a ação popular. Com a ampliação do objeto deste tipo de ação,

---

<sup>19</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 25. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 53.

abrangendo a proteção do meio ambiente e considerado este um direito fundamental de todas as pessoas, não é impossível sustentar que o estrangeiro possa propor a ação popular. Veja-se que o art. 5º, “caput” da Constituição Federal, assegura tratamento igualitário aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil, no que diz respeito ao respeito e exercício dos direitos individuais fundamentais, dentre os quais a legitimidade para propor a ação de que trata o inciso LXXIII do mencionado artigo.

Interessante, a propósito da questão, a opinião de Gregório Assagra de Almeida:

Argumenta Mancuso que para a ação popular somente está legitimado o cidadão-eleitor; isso porque se trata de exteriorização ou apanágio do status civilitatis, que decorre plenamente de seus direitos políticos.

Acredita-se, como e verá na parte final desta pesquisa, que a concepção de cidadão como sendo o cidadão-eleitor não é exigida pelo texto constitucional, que só faz menção à expressão cidadão. Observa-se que a ação popular está dentro das garantias constitucionais fundamentais (art. 5º., LXXIII, da CF).

Assim, se a Constituição não estabelece qualquer restrição à concepção de cidadão, e a ação popular é garantia constitucional fundamental, não é compatível, na espécie, qualquer interpretação restritiva, de sorte que o art. 1º., § 1º da Lei nº 4.717/65, por estabelecer restrição indevida à condição de cidadão para efeitos de legitimidade para o ajuizamento de ação popular, não foi recepcionado pela Constituição Federal (art. 5º., LXXIII). Com efeito, tem-se que a concepção de cidadão deve ser extraída de um dos mandamentos nucleares da Constituição Federal, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º., III, da CF).<sup>20</sup>

A nosso ver, a legitimidade para propor ação popular prevista na Constituição Federal tem caráter eminentemente político e, portanto, exercitável apenas por “qualquer cidadão”. Acontece que a cidadania tem como pressuposto a nacionalidade. De acordo com o artigo 12 da Constituição Federal, são brasileiros os natos e os naturalizados. Os primeiros são aqueles que tenham nascido no território nacional. Também estão nessa condição os nascidos no estrangeiro desde que filhos de brasileiros a serviço do país, ou registrados em repartição brasileira competente, ou que venham a residir no Brasil e requeiram a nacionalidade brasileira (CF art. 12, I). Os segundos, são os estrangeiros que, na forma da lei, alcançaram a nacionalidade brasileira, tais como portugueses residentes por um ano ininterrupto no território nacional e considerados moralmente idôneos, bem assim os que residam há mais de quinze anos ininterruptos no país e sem condenação penal (CF art. 12, II).

---

<sup>20</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 422-423.

O § 2º do art. 12 da Constituição Federal proíbe que a lei estabeleça qualquer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, observadas as ressalvas inseridas no próprio Texto Constitucional. Assim, ao naturalizado são assegurados os mesmos direitos políticos garantidos aos brasileiros natos, salvo o de concorrer a determinados cargos privativos destes, tais como o de Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, etc. (art. 12, §3º da CF).

Conclui-se que o direito de propor a ação popular não se encontra excepcionado ao estrangeiro, todavia terá que, para tanto, adquirir a nacionalidade brasileira – e aí não será mais considerado estrangeiro, mas brasileiro naturalizado – como condição para a obtenção dos direitos políticos e, assim, ser considerado cidadão. Nessa condição, terá legitimidade para figurar no polo ativo da demanda popular.

São legitimados para compor o polo passivo da ação popular, nos termos do art. 6º da Lei n.º 4.717/65, todos os agentes administrativos que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado ou que, por omissão, tenham dado vez à lesão; os beneficiários diretos do ato e a pessoa jurídica de direito público ou privado interessada.

#### 5.4 Liminar e antecipação de tutela

Embora a Lei de Ação Popular não tivesse previsto, em princípio, a possibilidade de concessão de liminar, tal omissão restou reparada pela inclusão do §4º no art. 5º da Lei n.º 4.717/65, pela Lei 6513/77. Com o acréscimo, ficou possibilitada a “*suspensão liminar do ato lesivo impugnado*”, sempre que for necessária à defesa do patrimônio público.

Hely Lopes Meirelles, embora considerasse necessária a modificação legislativa, manifestou, em princípio, certa apreensão com a falta de detalhamento, pela lei, de como o provimento cautelar seria ministrado:

Conquanto plenamente justificável esse provimento cautelar, como já havíamos proposto no anteprojeto com o qual colaboramos para a feitura da lei de ação popular, não podemos aplaudir o enxerto do parágrafo em exame, porque feito sem exigência de requisitos mínimos para a concessão da liminar, ao invés de apresentar-se como um instrumento de proteção ao patrimônio público, erige-se numa perene ameaça à Administração, pela possibilidade sempre presente de paralisação de suas obras e serviços – sem limites legais e sem prazo – por simples arbítrio do juiz, em decisão soberana e irrecorrível.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> MEIRELLES, WALD, MENDES, 2009, p. 169.

A preocupação revelou-se infundada, sendo que os próprios atualizadores da obra do ilustre administrativista trataram de esclarecer que o risco por ele aventado restou afastado pelas disposições da Lei nº 8.437/92, cujo § 3º do art. 1º, vedou a possibilidade de concessão de liminares contra atos do Poder Público “*que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação*”.

Ainda que do tema não tivesse tratado a mencionada Lei nº 8.437/92, entendemos que a dificuldade já se encontrava superada desde a origem, posto que o art. 22 da Lei nº 4.717/65 previu a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil à ação popular. Desta forma, as questões concernentes à concessão de liminar, tais como requisitos mínimos e recurso cabível, podiam, como podem, facilmente ser solucionadas pela aplicação das disposições do CPC atinentes à matéria.

No que se reporta à possibilidade de antecipação de tutela em ação popular, convém transcrever a sempre pertinente opinião de Mancuso:

[...]sendo a ação popular uma demanda veiculada em rito ordinário, num processo de conhecimento (cognição ampla e exauriente), e desde que presentes os pressupostos para a antecipação dos efeitos da tutela (prova inequívoca, conduzindo a um juízo favorável de verossimilhança da alegação, presentes os quesitos específicos – incs. I e I e §2º do art. 273), afigura-se-nos possível a aplicação dessa tutela de urgência no âmbito da ação popular, até por que o CPC lhe é fonte subsidiária (Lei 4.717/65, art. 22).<sup>22</sup>

O pensamento acima transcrito vai ao encontro do que hoje se tem por mais sustentável em matéria de tutelas de urgência. Presentes os requisitos previstos em lei, a obtenção do provimento liminar ou antecipatório passa a ser direito da parte e não mera faculdade do juiz. Na ação popular, com maior razão deve tal princípio ser aplicado sem receio, posto que o que se pretende proteger, em última análise, são os bens corpóreos e morais de toda a coletividade.

## 5.5 Sentença

Em sua redação original, o CPC atual definia a sentença como “*o ato pelo qual o juiz que põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa*”. Entretanto, como o advento da Lei nº 11.232/2005, o §1º do art. 262 do CPC recebeu nova redação e a sentença passou a ser definida como sendo “*o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei*”.

A modificação teria sido necessária em razão do advento do denominado processo sincrético, constituído de fases de conhecimento e de execução. O novo

---

<sup>22</sup> MANCUSO, 2011, p.241. MEIRELLES, WALD, MENDES, 2009, p. 169.

conceito de sentença gerou séria controvérsia doutrinária, ficando aquela definida pelo seu conteúdo e não pela capacidade de colocar fim ao processo. A despeito das críticas, permanece no ordenamento jurídico e, verdade seja dita, na prática não apresentou significativas alterações, eis que os artigos 267 e 269 do CPC tratam basicamente da extinção do processo, ou uma de suas fases, com ou sem julgamento de mérito.

A sentença na ação popular pode se dar com ou sem resolução de mérito. Nessa segunda hipótese, a extinção do feito pode ocorrer pela absolvição da instância (extinção do processo sem julgamento de mérito em razão da ausência de providências a cargo do autor), pela desistência da demanda ou pela carência da ação.

Conhecido o mérito, a ação popular poderá ser julgada improcedente, procedente ou parcialmente procedente. Na primeira hipótese, qual seja, da improcedência do pedido, a sentença tem natureza declaratória e o tema não demanda maiores discussões, eis que a decretação de improcedência corresponde a uma declaração de validade do ato atacado.

No que se reporta à extinção com julgamento de mérito, imprescindível à boa análise do tema relativo à sentença em ação popular, é o conhecimento das disposições do art. 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.

Verifica-se que a sentença de procedência na ação popular tem natureza (des) constitutiva e condenatória. Desconstitutiva porque decreta a invalidade do ato impugnado e, assim, desfaz todos os efeitos concretos que até então havia gerado, posto que os efeitos retroagem *ex tunc*. Condenatória porque impõe aos responsáveis pelo ato invalidado e beneficiários dele a obrigação de pagar perdas e danos, devendo ser incluído na condenação o pagamento ao autor das custas, despesas judiciais e extrajudiciais, bem assim honorários advocatícios, por força do que dispõe o art. 12 da Lei nº 4.717/65.

Quanto à natureza da sentença de total ou parcial procedência, em ação popular, a sempre oportuna lição de Mancuso:

Não há dúvida, pois, que a natureza da sentença de procedência total ou parcial da ação popular é (des)constitutiva e condenatória; por outro lado, dado que a desconstituição incide sobre um ato reconhecido como nulo (e não meramente anulável), os efeitos retroagem “*ex tunc*”, tudo retornando ao “*statu quo ante*” (“*quod nullum est nullum effectum producit*”). Aliás, para evitar qualquer ambiguidade que o vocábulo “anular” pudesse suscitar, melhor teria sido se no art. 5º, LXXIII, da CF se tivesse optado pelo alvitre formulado por Fábio Konder Comparato, que sugerira o termo “desconstituição”. Com razão,

observa José Wilson Ferreira Sobrinho: “O vocábulo ‘desconstituir’ se apresenta como mais preciso, posto que anular um ato significa, juridicamente, desfazê-lo ou desconstituí-lo”.<sup>23</sup>

A sentença que decreta a improcedência da ação popular, com julgamento de mérito, tem natureza declaratória negativa. Uma vez prolatada, as coisas não se alteram. Assim, v.g., não vislumbrada a existência da nulidade em ato praticado em processo licitatório, a licitação remanesce robusta; por seu turno, permanecerá intacta uma nomeação antes denunciada como ilegal pelo autor, julgada improcedente a ação popular com conhecimento de mérito.

José Afonso da Silva (2007, p. 237) afirma categoricamente que a sentença de improcedência da ação popular tem efeito meramente declaratório, muito embora tenha efeitos secundários: “A sentença que julga improcedente a demanda popular só tem, como vimos, efeito declaratório. Todavia, esse é seu efeito primário, não sendo ela isenta de efeitos secundários” .

Os efeitos secundários, mencionados pelo insigne professor, são mais perceptíveis, a seu ver, no caso de decisão que julga a lide manifestamente temerária:

Mais severo é o art. 13 da Lei nº 4.717/1965 que declara: “A sentença, que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas”. A Constituição, no inc. LXXIII do art. 5º, como visto, vai mais longe porque não isenta o autor popular de custas e ônus da sucumbência quando ele age de má-fé, que é conceito mais amplo do que o de lide temerária.<sup>24</sup>

Verifica-se que tanto o constituinte, quanto o legislador ordinário, tiveram a preocupação de criar implicações sérias e graves para quem, de forma manifestamente temerária ou agindo de má-fé, lança mão da ação popular. E não sem razão. Não raro, a ação popular tem sido usada como instrumento de obstrução e perseguição política, restando absolutamente desvirtuada das suas nobres finalidades, de sorte que as cominações previstas em lei para coibir tais abusos são mesmo necessárias e o juiz, ao prolatar a sentença, não deve se furtar do dever de aplicá-las, se for o caso.

## 5.6. Coisa julgada

A coisa julgada, antes de qualquer outra coisa que se possa dizer a seu respeito, é uma garantia constitucional, contra a qual não poderá a lei retroagir. É o

---

<sup>23</sup> MANCUSO, 2011, p. 294.

<sup>24</sup> SILVA, 2011, p. 238

que se lê no art. 5º, XXXVI da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”.

Mencionada garantia justifica-se pela necessidade de que as decisões judiciais se tornem imutáveis, atingido determinado patamar, tudo com vistas a evitar ameaças à segurança jurídica. O exercício da jurisdição, aliás, não tem outro objetivo que não seja o de pacificar os conflitos. Ora, se as demandas pudessem se eternizar, a pacificação social jamais seria atingida, de modo que, certamente, as partes interessadas não hesitariam em retomar a prática nada salutar de resolverem pessoalmente suas pendências, o que, sem dúvida, colocaria em risco não só a integridade física dos litigantes, como também a própria existência da vida em sociedade.

É preciso se dizer que a coisa julgada não é um efeito da sentença, mas uma qualidade sua: a imutabilidade. Ocorre a coisa julgada formal quando a sentença (amplo senso) se torna imutável naquele processo em que foi prolatada, nada impedindo que se ajuíze nova ação, desde que suprida a irregularidade processual que fulminou a ação pretérita. Tome-se como exemplo uma ação extinta sem julgamento de mérito por ausência de legitimidade passiva. A coisa julgada formal não impede a propositura de nova ação, pelo mesmo autor, calcada nos mesmos fatos e fundamentos jurídicos e com idêntico pedido da ação extinta, desde que o polo passivo seja corrigido.

A coisa julgada material, por seu turno e em breves palavras, pressupõe a prolação de sentença de mérito, na qual a pretensão deduzida em juízo foi apreciada, acolhendo-se ou não, total ou parcialmente, o pedido formulado pelo autor. Esgotadas todas as possibilidades de recurso, a decisão se torna imutável naquele ou em outro processo, ressalvada a hipótese de ação rescisória (art. 485 do CPC) ou outro excepcional meio de desconstituição da sentença, v. g., a *querela nullitatis insanabilis*, que remonta ao direito canônico e não tem previsão legal, mas que é amplamente admitida quando se demonstra que o processo definitivamente encerrado com decisão de mérito padece de vício insanável, como, por exemplo, ausência de citação.

Por fim, temos a coisa soberanamente julgada, que é atributo da sentença contra a qual não caiba qualquer recurso ou ação desconstitutiva, seja pelo decurso do prazo da ação rescisória, seja pela ausência de vício insanável no processo em que foi prolatada.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que a coisa julgada é o fenômeno que torna imutável e irrecurável a sentença (amplo senso). No dizer de José Afonso da Silva (2007, p.248), “é a qualidade da sentença inimpugnável e imutável”.

Peculiaridade em sede de Ação Popular, é o art. 18 da Lei nº 4.717/1965 que tem o seguinte teor:

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

De acordo com o dispositivo acima transcrito, a decretação de improcedência da ação popular por falta de provas não faz coisa julgada material. A rigor, quando a ação popular é julgada improcedente por falta de provas, não existe propriamente julgamento de mérito, o que permite a propositura de nova ação com o mesmo pedido e causa de pedir. Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

É necessário, portanto, distinguir três situações: a) sentença que julga procedente a ação; b) sentença que julga improcedente a ação, por ser infundada; c) sentença que julga improcedente a ação, por deficiência de provas. Nos dois primeiros casos a sentença decide a questão de mérito e, quando definitiva, tem eficácia de coisa julgada, oponível erga omnes. Quer dizer, não pode ser admitida outra ação com o mesmo fundamento e objeto, ainda que proposta por outro cidadão. Se for proposta, pode o réu arguir a exceção de coisa julgada. Mas, se a sentença julgou improcedente a ação por deficiência da prova, não decidiu a questão de mérito, por isso não terá eficácia de coisa julgada, podendo ser intentada outra ação com o mesmo fundamento, desde que sejam indicadas novas provas. Significa apenas que o julgamento de deficiência da prova é que se tornou coisa julgada, tanto que, se não forem indicadas novas provas, o réu poderá pedir a declaração de carência da ação, arguindo a impossibilidade de propor-se outra demanda com o mesmo fundamento e as mesmas provas.<sup>25</sup>

Mancuso adverte sobre a necessidade de o juiz consignar expressamente na sentença que está julgando improcedente o pedido por falta de provas, para que se viabilize a incidência do art. 18 da Lei de Ação Popular:

Nos casos de improcedência por insuficiência de prova, é de todo conveniente, para afastar dúvidas sobre o alcance subjetivo do julgado, que o juiz consigne expressamente aquela circunstância no dispositivo do julgado, a fim de que se opere o sistema especial de coisa julgada prevista no art. 18, parte final, da LAP. Trata-se de um critério legal especialíssimo, derogatório do sistema comum, e, portanto, para sua incidência no caso concreto é preciso que o próprio julgador esclareça que está julgando “no estado dos autos”.<sup>26</sup>

Em que pesem os argumentos do ilustrado mestre, ousamos divergir. Consideradas as premissas da decisão e verificado que o decreto de improcedência decorreu da ausência de comprovação das alegações veiculadas na inicial, ainda que não haja expressa afirmação nesse sentido pelo julgador, há que se admitir a propositura de nova ação popular se, em outra oportunidade, forem reunidas as provas não apresentadas na ação extinta. Isso porque o art. 18 da Lei nº 4.717/65 não faz qualquer outra exigência que não seja a de ter a ação sido julgada improcedente por

---

<sup>25</sup> MEIRELLES, WALD, MENDES, 2009, p.178/179

<sup>26</sup> MANCUSO, 2011, p. 347.

deficiência de provas, para autorizar o ajuizamento de nova ação, com idêntico fundamento, valendo-se o autor de nova prova.

### 5.7 Sistema recursal

No ordenamento jurídico brasileiro vige o princípio do duplo grau de jurisdição. Com efeito, o art. 5º, LV da Constituição Federal assegura aos litigantes e aos acusados em geral o direito ao contraditório e à ampla defesa, “*com os meios e recursos a ela inerentes*”.

Em que pesem as opiniões no sentido de que o duplo grau de jurisdição não constitui, na realidade, princípio constitucional, comungamos do pensamento de Didier :

Considerando que o princípio não precisa estar expressamente previsto para que esteja embutido no sistema normativo, pode-se concluir que a Constituição Federal, ao disciplinar o Poder Judiciário com uma organização hierarquizada, prevendo a existência de vários tribunais, tem nela inserido o princípio do duplo grau de jurisdição.<sup>27</sup>.

Assenta-se tal princípio em dois fundamentos: o natural inconformismo da parte vencida, que pode ter a justa pretensão de ver sua causa submetida à apreciação de uma outra instância, e a falibilidade do julgador ou do colegiado, conforme o caso, eis que a possibilidade de erro é inerente à condição humana.

Considerando que a Lei de Ação Popular prevê em seu art. 7º que, ressalvadas as normas modificativas por ela veiculadas, “*a ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil*”, fica fácil concluir que as decisões interlocutórias estão sujeitas a agravo (art. 522 e seguintes do CPC) e a sentença à apelação (art. 513 do CPC), cabendo ainda os embargos de declaração (art. 535 e seguintes do CPC). Aliás, a Lei nº 4.717/65 é expressa em relação aos dois primeiros recursos mencionados. No “caput” do art. 19 estabelece que caberá apelação, com efeito suspensivo, contra a sentença que julgar a ação procedente, e reexame necessário da que concluir pela carência ou pela improcedência da ação. No §1º do mencionado artigo, define que das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento. Despiciendo dizer que também são cabíveis, desde que presentes os requisitos, os recursos aos Tribunais Superiores, bem como os internos, também nominados regimentais, vez que à ação popular são aplicadas subsidiariamente as disposições do CPC, conforme se pode ver no art. 22 da Lei nº 4.717/65.

---

<sup>27</sup> DIDIER, 2012, p. 25.

No que tange à legitimidade para recorrer, estabelece o § 2º do art. 19 da Lei de Ação Popular que qualquer cidadão ou o Ministério Público poderá ingressar com recursos contra as sentenças e decisões contrárias ao autor da ação. Nesse passo andou bem o legislador, haja vista que o direito discutido ou o interesse que se visa proteger na ação popular, como visto anteriormente, pertence a toda coletividade e não propriamente a quem figura no polo ativo. Havendo incúria ou desinteresse do demandante em atacar uma sentença ou decisão interlocutória desfavorável, estão os demais cidadãos e o *Parquet* devidamente autorizados a recorrer com vistas a modificar a decisão ou o julgamento.

Evidente que os requeridos também têm legitimidade para recorrer, bastando que estejam presentes os pressupostos recursais intrínsecos (legitimidade, interesse recursal, cabimento e inexistência de fato impeditivo) e extrínsecos (tempestividade, preparo, regularidade formal e inexistência de fato impeditivo).

## 5.8 Execução

Vencida a fase de conhecimento, na qual fica declarado o direito; constituída ou desconstituída situação de fato ou de direito, ou fixada determinada condenação, numa ação ordinária, pode a parte vencedora promover a execução do julgado, ou não. Na ação popular, como se verá adiante, a execução da parte condenatória da sentença é imperativa.

Os artigos 16 e 17 da Lei de Ação Popular tratam da execução da sentença condenatória. De acordo com a o art. 16, o autor ou outro cidadão qualquer tem 60 (sessenta) dias para promover a execução. Se a execução não for promovida, caberá ao representante do Ministério Público fazê-lo, sob pena de falta grave. Já o art. 17 da Lei nº 4.717/65 assegura às pessoas jurídicas de direito público, bem como aos demais entes relacionados no art. 1º, o direito de promover a execução, no que as beneficiar, contra os demais réus, ainda que tenham contestado a ação.

A execução deve ser direcionada contra os réus que foram condenados no processo de conhecimento. Por uma questão de lógica, as pessoas relacionadas no art. 1º da Lei de Ação Popular, não estão sujeitas à execução do julgado, mesmo que tenham contestado a ação. É que o objetivo da execução é compelir o condenado, ou os condenados, a ressarcir a lesão causada pelo ato ao patrimônio público, não fazendo qualquer sentido que um ente público seja compelido a indenizar a si próprio. Poderá, entretanto, haver condenação de ente público a indenizar outro ente público. Evidentemente que o afirmado se aplica à condenação a reparar perdas e danos. No caso em que a condenação se traduz na obrigação de restituir as coisas ao seu estado anterior ou, na impossibilidade, de se promover a compensação pelo dano causado como, v.g., nas hipóteses de dano ambiental ou ao patrimônio histórico, entendemos que caberá execução também contra a entidade sindicada.

Poderá também sofrer a execução o autor da ação, se condenado ao décuplo das custas ou sofrer qualquer outro tipo de punição pecuniária, quando agir de má-fé ou a lide for julgada manifestamente temerária, consoante apregoa o art. 13 da Lei nº 4.717/65.

### 5.9 Sucumbência

Regra geral, quem perde uma ação judicial fica também obrigado a suportar os ônus decorrentes da sucumbência. Na ação popular, ordinariamente, essa regra só incide se vencido(s) for(em) o(s) demandado(s). Considerando que o autor numa ação popular não pleiteia interesse próprio, mas de toda a coletividade, tanto a Constituição Federal, quanto a Lei nº 4.717/65, estabeleceram normas peculiares a respeito, de modo que um cidadão interessado em promover esse tipo de ação, não se sinta desestimulado pela possibilidade de vir a arcar com custas, despesas processuais, honorários advocatícios, etc.

Assim, consta do art. 5º LXXIII da Constituição Federal que, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé, na ação popular o autor fica “*isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência*”.

Por seu turno, o art. 10 da Lei nº 4.717/65, determina que “*as partes só pagarão custas e preparo a final*”. Justamente pela possibilidade do autor popular ficar isento de custas e demais despesas processuais, se vier a perder a causa, o legislador ordinário, sabiamente, deixou para o final do processo a apuração do que for devido e quem é o responsável pelo pagamento a tal título.

Adverte, todavia, o art. 13 da citada Lei de Ação Popular que se a lide for julgada manifestamente temerária, o autor será condenado ao pagamento do décuplo das custas. Lide temerária, na definição de De Plácido e Silva “*é a lide arriscada, aventurosa, precipitada, descautelosa, mal-avisada, atrevida*”.<sup>28</sup>

Além disso, na interpretação reversa ao texto constitucional acima mencionado, arcará o cidadão demandante com os ônus sucumbenciais na hipótese de comprovada má-fé ao propor a ação.

Em sendo a ação julgada procedente, estabelece o art. 12 da Lei de Ação Popular que “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”.

Nesse ponto a lei tratou de compensar o autor popular, de modo que seja ressarcido das despesas que eventualmente tenha sido obrigado a fazer para propor e levar a ação até o fim.

---

<sup>28</sup> SILVA, 2006, p.1370.

## 10. CONCLUSÃO

Tentou-se neste estudo abordar os principais aspectos processuais relacionados à ação popular, sendo que algumas conclusões podem ser relacionadas.

Constituiu-se a ação popular em verdadeiro remédio constitucional previsto e colocado à disposição de todo cidadão para impugnar e buscar a anulação de atos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, bem como obter a condenação dos administradores, agentes administrativos e beneficiados por tais atos a ressarcir os cofres públicos.

O entendimento da doutrina e da jurisprudência nacional é uníssono no que se refere à relevância deste instituto em nosso ordenamento jurídico. A ação popular representa um firme precedente da evolução do pensamento jurídico moderno em que foi conferido ao cidadão através da Carta Constitucional uma atuação direta e contundente nos assuntos do Estado. Proveniente do Estado Democrático de Direito, a ação popular sobreviveu às agruras da ditadura e com a redemocratização do Estado Brasileiro está em destaque como um mecanismo de controle por parte do cidadão em relação a questões estatais que afetam o povo brasileiro.

Demonstrou-se, no presente artigo, em síntese, o procedimento desta ação, bem como seus elementos fundamentais. Analisou-se os aspectos processuais e o posicionamento da jurisprudência sobre a matéria.

Deve-se ratificar a relevância do instituto para a proteção dos interesses do povo brasileiro. Embora a Constituição da República determine os limites de atuação dos governantes, por vezes, na história recente do Brasil presenciou-se atrocidades, tanto no que se refere à corrupção, quanto no que se refere a má-gestão dos recursos públicos. A missão do Estado é servir ao povo, e quando há desvio nessa finalidade, apresenta-se a ação popular como importante instrumento de correção às ilegalidades praticadas pelos gestores da Administração Pública. As noções de República e Democracia cristalizadas em nossa Constituição pressupõe efetiva participação popular, e o mencionado remédio constitucional certamente é uma modalidade de atuação cidadã através do Poder Judiciário.

Importa dizer, a título de arremate, que a ação popular merece ser mantida no ordenamento jurídico brasileiro, pois, além de constituir autêntica garantia constitucional de efetividade de direitos fundamentais, também é instrumento de cidadania pois assegura a todo brasileiro que esteja no gozo dos direitos políticos a prerrogativa de buscar na justiça a invalidação de atos lesivos ao patrimônio público amplo senso, bem como a responsabilização e condenação dos autores de tais atos. A existência da ação popular propicia ao cidadão ampliar sua atuação política para além do direito de votar e ser votado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. AIT (1969). *Ato Constitucional 14*. Brasília, DF: Senado, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-14-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-14-69.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, 16 julh 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). *Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>.

Acesso em: 13 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, DF: 29 jun. 1965. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>. Acesso em: 06 jan.2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 945238*. Recorrentes: Município de Barretos e Outros. Recorrido: Otávio Alves Garcia. Relator: Herman Benjamin. Brasília, DF, 09 dez. 2008.

Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=4424015&num\\_registro=200601143691&data=20090420&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=4424015&num_registro=200601143691&data=20090420&tipo=5&formato=PDF)>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 561622*. Agravantes: Araguaia Construtora Brasileira de Rodovias e Outros. Agravados: Manoel Giácomo Bifulco e outros. Relator: Ayres Brito. Brasília, DF, 14 mar.2010. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24%2ESCLA%2E+E+561622%2ENUME%2E%29+OU+%28AI%2EACMS%2E+ADJ2+561622%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/csze36q> >. Acesso em: 12. fev. 2013.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. vol. 2. t. III. 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2012.

\_\_\_\_\_. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. vol. 1. 6. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2012.

*Código de Processo Civil Constituição Federal e Legislação Complementar*. 17. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2011.

*Constituição da República Federativa do Brasil*. 44. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

COSTA, Helio Rubens Batista Ribeiro. Ação Popular: Aspectos gerais e questões processuais. In: FILHO, Ronaldo Fenelon Santos e JUNIOR, Luiz Manoel Gomes (coords.). *Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos*. São Paulo: RCS Editora. 2006.

DINAMMARCO, Pedro da Silva. *Comentário ao art. 1º da Lei nº 4.717/65*. In: COSTA, Susana Henriques da (coord.). *Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular*. São Paulo: Quartier Latin. 2006.

GONÇALVES, Marcos Vinicius Rios. *Direito Processual Civil Esquematizado*. 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2012.

JR., Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. vol.1. 14. ed., Salvador: Editora JusPodivm. 2012.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Processual Civil*. vol.3. 14. ed., Salvador: Editora JusPodivm. 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 7. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. *Procedimentos Especiais*. 3. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 25. ed., São Paulo: Editora Saraiva. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnaldo. MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 32. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed., São Paulo: Editora Atlas. 2008.

SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 26. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense. 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

\_\_\_\_\_. *Ação Popular Constitucional: Doutrina e Processo*. 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2007.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010.