



## Aula nº 53

### Ação Popular

A Carta da República, valorizando a participação popular no controle da “coisa pública”, pautando-se nos princípios constitucionais da legalidade e moralidade administrativos, dispõe que (CF, art. 5º, LXXIII);

“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”.

A Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 1965) regulamenta referido dispositivo constitucional, conferindo ao processo da ação popular a natureza de **rito ordinário**, com algumas particularidades, examinadas a seguir.

A partir de uma breve análise, podemos afirmar que, em plena consonância com a democracia em que vivemos, a instituição da ação popular visa a assegurar ao cidadão seu direito subjetivo ao chamado “governo honesto”, que deve gerir a coisa pública zelando pela estrita observância dos princípios da legalidade e da moralidade.

#### 1 – CONCEITO

O conceito clássico de ação popular é dado pelo Prof. Hely Lopes Meirelles, nos seguintes termos:

“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”.

A respeito de sua natureza jurídica, há certa controvérsia na doutrina, entendendo alguns que a ação popular é “instrumento de defesa da coletividade, por meio do qual não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da coletividade, sendo o beneficiário da ação não o autor, mas a coletividade, o povo” (Hely Lopes), enquanto outros ensinam que referida ação “pertence ao cidadão, que, em nome próprio e na defesa de seu próprio direito – participação na vida política do Estado e fiscalização da gerência do patrimônio público -, poderá ingressar em juízo” (Alexandre de Moraes, José Afonso da Silva).

De nossa parte, parece-nos mais atual a segunda orientação, que aponta como titular da ação popular o cidadão, que, em nome próprio e na forma da democracia direta, exerce direito seu, que é o de fiscalização da gestão do patrimônio público, exercendo sua participação efetiva na vida política do Estado.

## 2 – FINALIDADE

A finalidade da ação popular é conferir ao indivíduo um meio, democrático e direto, de fiscalização e controle da gestão da coisa pública.

A ação poderá ser utilizada de modo **preventivo** ou **repressivo**.

Será preventiva se visar a impedir a consumação de um ato lesivo ao patrimônio público, quando ajuizada antes da prática do ato ilegal ou imoral.

Será repressiva quando visar a reparar um dano já causado ao patrimônio público, sendo a ação proposta após a ocorrência da lesão.

Embora geralmente a ação popular seja proposta com o intuito repressivo, visando a reparar um dano já causado ao bem público, existem situações que estão a desejar a propositura da chamada ação popular preventiva. Isso porque, no âmbito de sua proteção, encontram-se certos valores que, uma vez violados, dificilmente podem ser reparados. É o caso, por exemplo, da destruição de bens de valor histórico-cultural, da lesão à originalidade de uma obra artística etc. Nessas situações, a ação popular preventiva é plenamente cabível, com o fito de evitar que tais bens sofram iminente lesão, que certamente seria de difícil – senão impossível – reparação.

## 3 – OBJETO DA AÇÃO POPULAR

O objeto da ação popular é, genericamente, o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público.

Evidentemente, a expressão “ato” deve aqui ser vista na sua concepção ampla (“latu sensu”), abrangendo a lei, o decreto, a resolução, a portaria, os atos administrativos típicos, o contrato e muitas outras manifestações do Poder Público, e de seus entes delegados, que tenham **efeitos concretos** lesivos ao patrimônio público.

Enfim, qualquer manifestação lesiva da Administração, danosa aos bens e interesses da comunidade pode ser reprimida por meio da ação popular. Ademais, não há necessidade de que o dano seja efetivo, bastando a sua potencialidade lesiva. Tanto pode ser reprimida por meio de ação popular a efetiva celebração e execução de um contrato lesivo ao patrimônio público, quanto a publicação de edital tendencioso, fraudulento, que potencialmente poderia levar ao favorecimento de certa empresa, com ofensa aos princípios da livre concorrência e da moralidade.

Ademais, admite-se a propositura da ação popular contra as chamadas **omissões ilegais** do Poder Público, em que, devido à inatividade do gerente público, quando tinha a obrigação legal de agir, houve dano à coisa pública.

Como se vê, a ação popular pode ser proposta para corrigir a ação estatal (finalidade corretiva do Poder Público), bem assim para obrigar, para exigir uma atuação do gerente público (finalidade supletiva da inatividade do Poder Público).

### 3.1 – AÇÃO POPULAR E FINS POLÍTICO-PARTIDÁRIOS

Infelizmente, a finalidade constitucional da ação popular tem sido, sorrateira e inescrupulosamente, desvirtuada, com os políticos de plantão, mais uma vez, envergonhando-nos com sua conduta desonrosa.

A reiterada utilização da ação popular como meio de oposição política de um governo a outro tem enfraquecido esse importante e democrático instituto de fiscalização da coisa pública. É lamentável, porém comum, o uso da ação popular como arma político-partidária, especialmente em períodos pré-eleitorais.

Exemplificando: o candidato do partido político “A”, por meio de seus correligionários, propõe uma infinidade de ações populares contra a administração do candidato do partido “B”, com vistas, tão somente, a denegrir sua imagem política. Como as ações dificilmente chegam ao seu termo antes da realização das eleições, o objetivo almejado termina por ser alcançado, que é colocar em dúvida o eleitor sobre a moralidade da administração do concorrente. É comum, em período de campanha eleitoral, determinado candidato utilizar-se de chavões falaciosos contra seu concorrente, tendo como pano de fundo a quantidade de ações populares propostas contra sua administração: “não votem no candidato “B”, ele é tão desonesto que existem na Justiça mais de trinta ações populares contra atos de sua anterior administração!” (sic).

Diante da ofensa, e consciente do mal que tais alegações podem trazer à sua candidatura, o candidato “B” não fica atrás: procura seus correligionários, vai até o órgão do Poder Judiciário mais próximo e intenta umas sessenta ações populares contra seu desafeto político!!!

Pronto, está criada a tão falada – e vergonhosa! – guerra de ações populares que, afinal, em sua maioria, não levam à nada, senão ao enfraquecimento do instituto, ao afogamento do Poder Judiciário e ao prejuízo certo da Justiça, e do próprio país, que tem seus eleitores (sabidamente desinformados!) ludibriados, manobrados por esses vermes de plantão!

Cabe ao Poder Judiciário, fazendo valer sua independência institucional, coibir mais esse abuso de direito, especialmente por meio da caracterização da chamada litigância de má-fé, que resultará na imposição de sucumbência ao autor mal intencionado, bem assim na aplicação das demais sanções processuais cabíveis.

### 3.2 – AÇÃO POPULAR E MANDADO DE SEGURANÇA

A ação popular **não** pode ser confundida com o mandado de segurança.

São dois remédios constitucionais distintos, com âmbito de proteção específico, razão pela qual não podem ser utilizados indistintamente, um como sucedâneo do outro.

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que mandado de segurança **não** substitui ação popular (STF, Súmula 101).

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles,

“Cada um tem objetivo próprio e específico: o mandado de segurança presta-se a invalidar atos de autoridade ofensivos de direito individual ou coletivo, líquido e

certo; a ação popular destina-se à anulação de atos ilegítimos e lesivos ao patrimônio público. Por aquele se defende direito próprio; por esta se protege o interesse da comunidade, ou, como modernamente se diz, os interesses difusos da sociedade”.

Com a instituição do mandado de segurança coletivo, os direitos coletivos passam a ter duas vias processuais asseguradas constitucionalmente: o MS coletivo e a ação popular. Entretanto, essa duplicidade não apresenta inconvenientes, ao contrário, referidas ações se complementam, senão vejamos: se o direito for líquido e certo, provado documentalmente, o interessado certamente optará pelo MS coletivo, que é ação mais simples e rápida; se, todavia, o direito for ilíquido, necessitando de outras provas, o interessado usará a ação popular, que é ação mais ampla e que permite a colheita de provas no seu curso.

Ademais, a legitimação para impetração do mandado de segurança coletivo é restrita constitucionalmente (partido político, entidade sindical e associação), ao passo que a ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão.

### **3.3 – AÇÃO POPULAR E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Adin)**

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ação popular não pode servir como substituto da ação direta de inconstitucionalidade (Adin), por não se prestar ao ataque de lei em tese.

Conforme visto, a ação popular pode ser utilizada para reparar danos causados, até mesmo, pela chamada “lei de efeitos concretos” (ou “leis meramente formais”), entendida como aquela que já traz em si conseqüências imediatas de sua incidência, por possuir destinatários certos e objeto particularizado. Se uma lei desapropria um imóvel, com ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade; se uma lei fiscal concede uma isenção individual, com ofensa ao princípio da isonomia e da moralidade etc. referidos atos podem, de pronto, serem atacadas por meio de ação popular.

O mesmo não vale, porém, para a chamada “lei em tese”, de conteúdo normativo, que regula uma situação genérica e abstrata. Essas leis, por não violarem, por si sós, direito subjetivo, não podem ser inquinadas de inconstitucionais na via da ação popular. Podem sim, ter a sua ilegitimidade questionada no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, por meio da ação direta de inconstitucionalidade (ADIn).

Enfim, a ação popular não se presta para substituir ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), com o fim de questionar a constitucionalidade de lei em tese. A competência para a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese é do Supremo Tribunal Federal, mediante ADIn (CF, art. 102, I, “a”), bem assim do Tribunal de Justiça dos Estados, na forma do art. 125, § 2º, da Carta Política.

Nesse sentido, a orientação consolidada do Pretório Excelso:

“O julgamento de lei em tese, em sede de ação popular, por juiz de primeiro grau, implica usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para o controle concentrado, acarretando a nulidade do respectivo processo” (STF, Recl. 434-1).

## 4 – REQUISITOS DA AÇÃO POPULAR

A doutrina aponta três requisitos que constituem os pressupostos da ação popular, sem os quais a ação não poderá ser proposta:

- a) condição de cidadão;
- b) ilegalidade do ato;
- c) lesividade do ato.

### 4.1 – CONDIÇÃO DE CIDADÃO

O primeiro requisito para a propositura da ação popular é ser o autor **cidadão**.

Esse requisito impõe que o autor da ação seja pessoa humana, no gozo dos seus direitos cívicos e políticos, isto é, que seja eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título de eleitor poderá propor ação popular. Poderá ser brasileiro, nato ou naturalizado, inclusive aquele entre 16 e 21 anos (pois já se pode votar a partir dos 16 anos), e ainda o português equiparado, no gozo de seus direitos políticos.

Não poderão propor ação popular os estrangeiros, os inalistáveis e inalistados, os partidos políticos, as organizações sindicais e quaisquer outras pessoas jurídicas, bem assim aquelas pessoas naturais que tiverem suspensos ou declarados perdidos seus direitos políticos.

A razão para essa restrição constitucional (só permitir a legitimação ao cidadão) repousa numa questão de simetria popular: se só o cidadão pode escolher os governantes, só esse mesmo cidadão poderá fiscalizar seus atos como gestor da coisa pública.

### 4.2 – ILEGALIDADE DO ATO

O segundo requisito para que seja proposta ação popular é a existência de uma manifestação ilegal da Administração, que, como vimos, poderá ser de natureza comissiva ou omissiva.

O ato atacado precisa ser ilegal, contrário ao Direito, infringente das normas legais específicas que regulam sua prática, ou destoante dos princípios gerais que norteiam a atuação da Administração Pública (moralidade, impessoalidade, publicidade etc.).

Essa ilegalidade, por óbvio, pode advir tanto de vício formal quanto de vício substancial, inclusive desvio de finalidade, com ofensa ideológica da lei.

### 4.3 – LESIVIDADE DO ATO

Para ensejar a propositura da ação popular, não basta ser o ato ilegal, deve ser ele lesivo ao patrimônio público (STJ, REsp 111.527/DF).

Conduta lesiva é todo aquela que, seja pela prática de um ato ou pela omissão ilegal, desfalca o Poder Público ou prejudica a Administração, bem assim aquela

que ofende bens e valores artísticos, culturais, ambientais ou históricos da sociedade.

Importante ressaltar que, embora sejam mais freqüentes os atos de lesão de natureza pecuniária, a lesividade, como desenhada pelo vigente texto constitucional, abrange tanto o patrimônio material quanto o patrimônio moral, o estético, o histórico, o ambiental etc.

Como ensina Hely Lopes Meirelles,

“tanto é lesiva ao patrimônio público a alienação de um imóvel por preço vil, realizada por favoritismo, quanto a destruição de um recanto ou de objetos sem valor econômico, mas de alto valor histórico, cultural, ecológico ou artístico para a coletividade local. Por igual, tanto lesa o patrimônio público o ato de uma autoridade que abre mão de um privilégio do Estado, ou deixa perecer um direito por incúria administrativa, como o daquela que, sem vantagem para a Administração, contrai empréstimo ilegais e onerosos para a Fazenda Pública”.

Na realidade, o próprio texto constitucional não nos deixa dúvidas de que a finalidade da ação popular, hodiernamente, vai muito além da mera anulação de atos lesivos ao patrimônio público, de índole meramente patrimonial, pecuniária. Seu âmbito de proteção alcança também valores não econômicos, como a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural, desde que haja uma ilegalidade no agir do Poder Público.

Nessa esteira, a ação popular tem sido utilizada para: anulação de concessão de aumento abusivo de subsídios dos vereadores pela respectiva Câmara Municipal; anulação de venda fraudulenta de bem público; anulação de contratação superfaturada de obras e serviços; anulação de edital de licitação pública que apresenta flagrante favoritismo a determinada empresa; anulação de isenção fiscal concedida ilegalmente; anulação de autorização de desmatamento em área protegida pelo patrimônio ambiental; anulação de nomeação fraudulenta de servidores para cargo público etc.

## 5 – PARTES NA AÇÃO POPULAR

O sujeito ativo da ação popular será sempre o **cidadão**, pessoa física no gozo dos seus direitos políticos (eleitor), conforme caracterizado em item precedente.

Pessoas jurídicas, segundo entendimento pacífico da jurisprudência, não têm legitimidade para propor ação popular (STF, Súmula 365).

Na sujeição passiva, porém, podem figurar diversos sujeitos, conforme disciplinado na Lei da Ação Popular.

Assim, devem ser obrigatoriamente citadas para figurar no pólo passivo da ação popular:

- a) todas as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, em nome das quais foi praticado o ato ou contrato a ser anulado;
- b) todas as autoridades, funcionários e administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado pessoalmente o ato ou firmado o contrato a ser anulado, ou que, por omissos, permitiram a lesão;

- c) todos os beneficiários diretos do ato ou contrato ilegal.

Como se vê, em qualquer situação, deverão ser citados para compor a lide a entidade lesada, os autores e participantes do ato e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público.

Todos os beneficiários do ato ou contrato impugnado são litisconsortes passivos necessários, e a falta de sua citação para o contraditório é causa de nulidade absoluta do processo de ação popular (STJ, REsp 13.493-0/RS).

Aspecto interessante é o disposto no art. 6º da Lei da Ação Popular, que permite à pessoa jurídica de direito público ou privado chamada na ação contestar ou não a ação, podendo, até mesmo, **encampar o pedido do autor**, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo exclusivo do representante legal da entidade ou da empresa.

Significa dizer que a pessoa jurídica citada como réu na ação popular pode confessar tacitamente a ação, pela revelia, ou (e aqui está a novidade!) pode confessá-la expressamente, passando a atuar em prol do pedido na inicial, contra o ato ilegal praticado e a favor do patrimônio público. Enfim, a pessoa jurídica transmuda-se de réu para colaboradora do autor na ação, na defesa do patrimônio público.

Essa situação é muito comum, senão vejamos: suponha que o governo do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão passada, enquanto o chefe do Executivo era “fulano”, de dado partido político (PMDB, por exemplo), tenha praticado ato lesivo ao patrimônio público daquela importante entidade federada (“vendendo” a grupos empresariais, com visível favoritismo e a preço vil, o patrimônio público estadual); suponha, também, que esse leviano governo tenha sido sucedido por outro, e que a nova chefia do Executivo, pertencente a partido político diverso (PT, por exemplo), valorize o patrimônio do povo.

Nessa situação hipotética (repita-se: meramente hipotética!), caso seja atualmente proposta uma ação popular visando a anular o ato lesivo praticado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão passada, o atual governo poderá, quando citado, encampar a ação e passar a atuar em prol do pedido na inicial, auxiliando o autor a desvendar e a comprovar as falcatruas perpetradas pelo antigo governante, em defesa do patrimônio público do Estado (poderia o atual governo, por exemplo, ajudar a localizar, em alguma universidade da Europa, o desonesto governador da época, que, diga-se de passagem, deverá ser obrigatoriamente citado para integrar a sujeição passiva da ação popular proposta, haja vista seu suposto favorecimento com a ladroagem de então!!!).

Evidentemente, essa “situação hipotética” acima apresentada apenas mostra, numa sucessão de governo, como essa regra processual pode ser bem empregada. Nada impede, por óbvio, que a encampação da ação popular, que a confissão da ilegalidade, venha a ocorrer na própria gestão daquele que praticou o ato impugnado.

## 5.1 – ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público tem atuação singular no processo de ação popular, destacando-se as seguintes:

- a) **como parte pública autônoma**, incumbindo-lhe, nesse papel, velar para regularidade do processo e correta aplicação da lei, podendo opinar pela procedência ou improcedência da ação;
- b) **como ativador das provas e auxiliar do autor**, cabendo-lhe apressar a produção de provas pelo sujeito ativo da ação popular;
- c) **como responsável pela promoção da responsabilidade dos réus**, seja na esfera civil ou criminal;
- d) **como substituto e sucessor do autor**, na hipótese de omissão ou abandono da ação pelo sujeito ativo, se reputar de interesse público seu prosseguimento, até o julgamento.

## 6 – COMPETÊNCIA PARA JULGAR AÇÃO POPULAR

A competência para processar e julgar a ação popular é definida pela **origem do ato a ser anulado**.

A partir da origem do ato a ser impugnado, temos:

- a) se o ato impugnado foi praticado, aprovado ou ratificado por autoridade, funcionário ou administrador de órgão da União e de suas entidades ou por ela subvencionado, **a competência será do juiz federal da Seção Judiciária em que se consumou o ato**;
- b) se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade do Estado ou por ele subvencionado, **a competência será do juiz estadual que a organização judiciária do Estado indicar**;
- c) se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade de Município ou por este subvencionado, **a competência será do juiz estadual da comarca a que o Município interessado pertencer, de acordo com a organização judiciária do Estado**;
- d) se a ação interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, **será competente o juiz das causas da União (Justiça Federal)**.

Para fins de competência para julgamento da ação popular, equiparam-se aos atos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios os atos das pessoas criados ou mantidos 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 em relação às quais tenham interesse patrimonial.

### 6.1 – PREVENÇÃO DE JURISDIÇÃO

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

A tendência atual de julgamento das ações populares é o chamado “juízo universal”, com a concentração das ações, de mesmos fundamentos e mesmas partes, num mesmo juízo.



Nesse sentido, o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

“O juízo da ação popular é universal, impondo-se a reunião de todas as ações conexas, com fundamentos jurídicos iguais ou assemelhados” (Ccomp 19.686/DF).

## 6.2 – INCOMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS PARA JULGAR AÇÃO POPULAR

Os Tribunais do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça etc.) **não** têm competência originária para o julgamento de ação popular em geral.

Significa dizer que, ainda quando proposta contra atos do Presidente da República, do Presidente do Senado, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Governador de Estado, do Prefeito etc., **a ação popular será processada e julgada perante a Justiça de primeiro grau** (federal ou estadual, conforme o caso).

O Supremo Tribunal Federal decidiu, porém, ser de sua competência originária o julgamento de ação popular na qual, pela sua natureza peculiar, a decisão pudesse criar um conflito entre um Estado e a União (STF, Recl. 424-4/RJ).

## 7 – PROCESSO

O processamento da ação popular segue o **rito ordinário**, com algumas modificações, a seguir comentadas.

Ao despachar a inicial, o juiz:

- a) ordenará a citação de todos os responsáveis pelo ato impugnado e a intimação do Ministério Público, que é interveniente obrigatório na ação;
- b) requisitará os documentos necessários, marcando o prazo de quinze a trinta dias para atendimento;
- c) ordenará a citação pessoal dos que praticaram o ato e a citação edital e nominal dos beneficiários, se o autor assim requerer;
- d) decidirá sobre a suspensão liminar do ato impugnado, se for pedida;

Uma vez citada, citada, a pessoa jurídica interessada na demanda poderá contestar, abster-se de contestar ou encampar expressamente o pedido da inicial.

O prazo para contestação é de 20 (vinte) dias, prorrogável por mais vinte, a requerimento dos interessados, se difícil a obtenção da prova documental.

A sentença, em qualquer hipótese, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias da conclusão dos autos, sob pena de ficar o juiz impedido de promoção durante dois anos e, na lista de Antigüidade, ter descontados tantos dias quantos forem os do retardamento da decisão, ressalvada a possibilidade de o magistrado justificar e comprovar os motivos do atraso no julgamento.

A Constituição Federal isenta de custas (a ação é gratuita) e de ônus de sucumbência (honorários advocatícios, no caso de improcedência da ação) o autor popular, salvo comprovada má-fé.

## 8 – MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO POPULAR

A Lei admite expressamente a concessão de medida liminar em sede de ação popular, visando à imediata sustação do ato impugnado até a apreciação do mérito.

### 8.1 – CASSAÇÃO DA LIMINAR EM AÇÃO POPULAR

A liminar concedida na ação popular proposta contra o Poder Público poderá ser cassada (suspensa) pelo Presidente do Tribunal competente para o conhecimento do respectivo recurso, mediante despacho fundamentado, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O Presidente do Tribunal, ao apreciar o pedido de cassação da medida liminar, poderá ouvir, previamente, o autor e o Ministério Público, em cinco dias.

## 9 – SENTENÇA

A sentença na ação popular tem natureza preponderantemente **constitutiva negativa** (ou **desconstitutiva**, pois visa a desconstituir o ato impugnado, ilegal e lesivo ao patrimônio público).

Entretanto, a sentença pode ter, subsidiariamente, efeito **condenatório**, o que tem levado parte da doutrina a denominá-la de **desconstitutiva-condenatória** (Alexandre de Moraes).

Se julgada procedente a ação, o juiz:

- a) decretará a invalidade do ato impugnado;
- b) determinará as restituições devidas, condenando ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela prática do ato e os beneficiários de seus efeitos;
- c) condenará os réus ao pagamento das custas e despesas com a ação, bem como dos honorários do advogado do autor da ação;

Como se vê, a sentença cuida de três aspectos distintos, a saber:

- 1º) do ato impugnado, declarando sua invalidade;
- 2º) dos responsáveis pela prática do ato (réus), responsabilizando-os pela reparação do dano;
- 3º) dos beneficiários do ato (co-réus), também solidariamente responsáveis pela reparação do dano.

Somente ficará para ser apurada em ação específica (ação regressiva) a responsabilidade dos eventuais servidores envolvidos, que não tiverem integrado a ação popular, pois a apuração dessa responsabilidade depende da comprovação de culpa ou dolo, nos estritos termos do art. 37, § 6º, da Carta da República.

Com a invalidação do ato impugnado, a condenação abrangerá as indenizações devidas, as custas e despesas com a ação realizadas pelo autor, bem assim os honorários de seu advogado (ônus de sucumbência).

Nesse último ponto – ônus de sucumbência, que são os honorários do advogado da parte vencedora -, não se deve confundir a isenção constitucional em favor do autor, quando a ação popular é julgada improcedente, com a obrigatoriedade de seu pagamento pelos réus, quando a ação é julgada procedente.

Evidentemente, a isenção assegurada pela Constituição beneficia o autor da ação popular, quando esta é julgada improcedente, e desde que não haja má-fé de sua parte, ao propor a ação popular. Foi uma forma encontrada pelo legislador constituinte de estimular o controle popular da gestão do patrimônio público, estabelecendo a gratuidade da ação (não há pagamento de emolumentos e custas perante a Justiça) e a isenção do ônus de sucumbência, em caso de ser julgada improcedente a ação popular.

Em relação aos réus, por óbvio, não há que se falar em isenção do ônus de sucumbência: sendo julgada procedente a ação popular, serão eles condenados ao ressarcimento das despesas havidas pelo autor da ação, bem assim dos honorários do advogado deste.

### 9.1 – CONDENAÇÃO DE NATUREZA CRIMINAL

A sentença em ação popular é de natureza tipicamente **civil**, não comportando condenação de índole política, administrativa ou criminal.

Significa dizer que, além da decretação da invalidade do ato ou contrato impugnado e das reparações civis devidas, a sentença em ação popular **não** poderá impor nenhuma outra sanção aos réus.

Assim, se ao final da ação popular restar comprovada alguma violação de norma penal ou disciplinar, a que a lei comine pena nessas esferas, o juiz determinará, de ofício, a remessa de peças processuais ao Ministério Público, para a instauração da persecução penal devida, e à autoridade a quem competir a aplicação da punição, se for o caso de penalidade administrativa (pena de demissão de servidor, por exemplo).

## 10 – RECURSOS

As sentenças proferidas em ação popular são passíveis de **recurso de ofício e apelação voluntária**, com efeito suspensivo.

### 10.1 – DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO

O recurso de ofício só será interposto quando a sentença concluir pela **improcedência** ou pela **carência** da ação.

Como se vê, a hipótese é diametralmente contrária ao que ocorre no mandado de segurança, em que o recurso de ofício só é interposto quando a segurança é concedida. Enfim: no mandado de segurança, temos o duplo grau de jurisdição obrigatório quando a ação é julgada procedente (sentenças concessivas da segurança); na ação popular, temos o duplo de jurisdição obrigatório quando a sentença reconhece a improcedência da ação (ou sua carência).

Conforme ensina o Prof. Hely Lopes Meirelles,

“O recurso de ofício só será interposto quando a sentença concluir pela improcedência ou pela carência da ação. Inverteu-se, assim, a tradicional orientação desse recurso (que nas outras ações é interposto quando julgadas procedentes), para a melhor preservação do interesse público, visto que a rejeição da ação popular é que poderá prejudicar o patrimônio da coletividade, lesado pelo ato impugnado”.

O recurso de ofício é manifestado por meio de simples declaração do juiz na conclusão da sentença (geralmente com os seguintes dizeres: “sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição”).

Entretanto, caso o juiz prolator da sentença se omita, deverá o Tribunal avocar o processo, considerando o recurso interposto, e reapreciar o mérito do julgamento inferior que deu pela improcedência ou pela carência da ação popular.

## 10.2 - APELAÇÃO

A apelação voluntária é cabível tanto da sentença que julgar **procedente** ou **improcedente** a ação, quanto da que decidir pela sua **carência**.

A apelação em ação popular tem sempre **efeito suspensivo** e seguirá o trâmite comum, previsto no Código de Processo Civil (CPC). Nesse ponto, o processo da ação popular também distingue-se do de mandado de segurança: enquanto neste a apelação possui efeito meramente devolutivo, na ação popular a apelação é dotada de efeito suspensivo.

## 10.3 – OUTROS RECURSOS

As decisões interlocutórias são passíveis de **agravo de instrumento**.

No caso de concessão de medida liminar, cabe **pedido de cassação** dirigido ao Presidente do Tribunal competente para a apreciação do recurso de mérito.

No mais, as decisões e despachos interlocutórios em ação popular ficam sujeitos a todos os recursos do Código de Processo Civil, desde que presentes os pressupostos para sua interposição.

## 11 – COISA JULGADA

Nem toda sentença definitiva proferida em ação popular produz coisa julgada. Há necessidade de se averiguar se houve ou não exame do mérito da ação, conforme expandido a seguir.

Na prolação da sentença definitiva na ação popular, poderemos ter o seguinte:

- a) a sentença julga procedente a ação, com exame do mérito;
- b) a sentença julga improcedente a ação, com exame de mérito;
- c) a sentença julga improcedente a ação, por deficiência de provas (sem exame do mérito).

Nos dois primeiros casos (letras “a” e “b”, acima), como a sentença decide a questão de mérito, há eficácia de coisa julgada, oponível erga omnes.

Se há coisa julgada, significa dizer que não poder ser admitida outra ação com o mesmo fundamento e objeto, ainda que proposta por outro cidadão. Caso seja proposta, poderá o réu alegar coisa julgada, para o não conhecimento da nova ação popular.

Entretanto, no terceiro caso (letra “c”, acima), como a sentença não examinou o mérito da ação, não há que se falar em coisa julgada e, portanto, pode ser intentada nova ação com o mesmo fundamento, desde que sejam indicadas novas provas.

## 12 – EXECUÇÃO

A sentença transitada em julgado em ação popular constitui título para instauração da chamada **execução popular**.

Ademais, dispõe a Lei da Ação Popular que a parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a seqüestro e penhora, **desde a prolação da sentença condenatória** (art. 14, § 4º).

Podem promover a execução popular:

- a) o autor da ação;
- b) qualquer outro cidadão;
- c) o representante do Ministério Público;
- d) as entidades chamadas na ação, ainda que a tenham contestado.

A legitimação do Ministério Público para intentar execução da ação popular é **subsidiária** e **condicionada**: o Ministério Público só poderá promover a execução se verificados a inércia do autor e o desinteresse de outro cidadão, e após transcorrer o prazo de 60 (sessenta) dias da publicação do julgado condenatório.

Entretanto, se verificados a inércia e o desinteresse, o Ministério Público está obrigado, nos 30 (trinta) dias subseqüentes, a promover a execução, sob pena de falta grave.

A execução pode ser por **quantia certa** (se a condenação versar sobre perdas e danos, ou impuser pagamento devido, ou determinar reposição de débito) e para **entrega de coisa certa** (se determinar a devolução de bens ou valores).

Se o réu condenado perceber dos cofres públicos (for servidor público, aposentado, pensionista etc.), a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

**EXERCÍCIOS**

1. Considere a seguinte situação hipotética: Um cidadão ajuizou ação popular, visando a anulação de ato lesivo à moralidade administrativa, praticado pelo diretor-presidente da CEB, consistente em desrespeito a um dos princípios da administração pública, mas que não causou dano patrimonial. Nesse caso, o advogado do réu deveria, em preliminar, suscitar a impossibilidade jurídica do pedido, porquanto a ação popular só se presta à proteção dos patrimônios público, histórico e cultural. ( )
2. Todo brasileiro está legitimado a propor ação popular, para a defesa do patrimônio público, contra atos lesivos de autoridades e servidores públicos. ( )
3. Todo indivíduo é parte legítima para propor ação popular contra ato de administrador público lesivo ao patrimônio público. ( )
4. Qualquer brasileiro é parte legítima para a propositura de ação popular. ( )
5. A ação tendente a anular ato lesivo ao patrimônio público é o mandado de segurança. ( )
6. Qualquer indivíduo, desde que brasileiro, é parte legítima para ajuizar ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público. ( )
7. A ação popular destina-se 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. ( )
8. A ação popular somente pode ser proposta para defesa do patrimônio público contra eventual ato lesivo, de índole pecuniária. ( )
9. Se é caso para mandado de segurança, não cabe ação popular. ( )
10. Embora constituam as duas ações remédios constitucionais, os pressupostos do mandado de segurança são diversos dos da ação popular, e o rito processual daquele não se coaduna com a maior amplitude das discussões e provas necessárias ao julgamento da ação popular. ( )
11. Embora geralmente a ação popular seja proposta com o intuito de reparar um dano já causado ao bem público, existem situações que autorizam a propositura da ação popular preventiva. ( )
12. A ação popular pode ser proposta com o intuito de reprimir uma omissão ilegal do Poder Público. ( )
13. Mandado de segurança não substitui ação popular. ( )
14. A ação popular não pode servir como substituto da ação direta de inconstitucionalidade. ( )
15. Não cabe ação popular contra lei em tese. ( )
16. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o julgamento de lei em tese, em sede de ação popular, por juiz de primeiro grau, implica usurpação da

- competência do Supremo Tribunal Federal para o controle concentrado, acarretando a nulidade do respectivo processo. ( )
17. Não podem propor ação popular os estrangeiros, os brasileiros naturalizados, os partidos políticos, as organizações sindicais e quaisquer outras pessoas jurídicas. ( )
18. Para ensejar a propositura da ação popular, não basta ser o ato ilegal, deve ser ele lesivo ao patrimônio público. ( )
19. O âmbito de proteção da ação popular alcança também valores não econômicos, como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico, desde que haja uma ilegalidade na atuação do Poder Público. ( )
20. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular. ( )
21. Em sede de ação popular, deverão ser citados para compor a lide a entidade lesada, os autores e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público. ( )
22. Em sede de ação popular, os beneficiários do ato ou contrato impugnado são litisconsortes passivos necessários, e a falta de sua citação para o contraditório é causa de nulidade absoluta do processo da ação. ( )
23. A competência para processar e julgar ação popular é definida pela origem do ato a ser anulado. ( )
24. Ainda quando proposta contra atos do Presidente da República, a ação popular será processada e julgada perante a Justiça de primeiro grau. ( )
25. Não cabe medida liminar em ação popular. ( )
26. A liminar concedida na ação popular proposta contra o Poder Público poderá ser cassada pelo Tribunal que seria competente para o conhecimento do recurso. ( )
27. A sentença na ação popular tem natureza preponderantemente constitutiva negativa. ( )
28. A sentença em ação popular é de natureza tipicamente civil, não comportando condenação de índole política, administrativa ou criminal. ( )
29. Em sede de ação popular, o recurso de ofício só será interposto quando a sentença concluir pela procedência da ação. ( )
30. Em sede de ação popular, a apelação voluntária é cabível tanto da sentença que julgar procedente ou improcedente a ação, quanto da que decidir pela sua carência. ( )

**GABARITO**

1. E	9. C	17.E	25.E
2. E	10.C	18.C	26.E
3. E	11.C	19.C	27.C
4. E	12.C	20.C	28.C
5. E	13.C	21.C	29.E
6. E	14.C	22.C	30. C
7. C	15.C	23.C	
8. E	16.C	24.C	