

## AÇÃO POPULAR

A ação popular constitui um instrumento de exercício da cidadania, que serve para fiscalizar a atuação dos dirigentes, servidores, agentes e/ou representantes públicos. melhor dizendo, como outrora, dos chamados gestores da coisa pública em todas as suas esferas.

Ela possui seu “embrião” já na época remota do antigo direito romano, onde a noção de estado não era bem definida e que se compensava tal falta de rigor científico e conceitual “com uma noção atávica e envolvente do que fosse o ‘povo’ e a nação romanos. Ou seja, a relação entre o cidadão e a res publica era calcada no sentimento de que esta última ‘pertencia’, de algum modo, a cada um dos cidadãos romanos...” Apareceu pela primeira vez num texto legal em 30 de março de 1836, na chamada lei comunal da Bélgica. em seguida na França em 15 de julho de 1837. No Brasil. foi definida expressamente pela primeira vez na Constituição de 1934. embora houvesse reminiscências dela nos períodos imperiais e do início da República.

Está regulamentada pela lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965. que foi recepcionada pela nova ordem constitucional, conforme prevista no artigo?. inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988.

A origem das ações populares perde-se na história do Direito Romano. O nome ação popular deriva do fato de atribuir-se ao povo, ou a parcela dele, legitimidade para pleitear. por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence, *ud singuli*, mas à coletividade, O autor popular faz valer um interesse que só lhe cabe, *ut universis*. como membro de uma comunidade, agindo *pro populo*. Mas a ação popular não é mera atribuição de *ius actionis* a qualquer do povo, ou a qualquer cidadão como no caso da nossa. Essa é apenas uma de suas notas conceituais. O que lhe dá conotação essencial a natureza impessoal do interesse defendido por meio dela: interesse da coletividade. Ela há de visar a defesa de direito ou interesse público. O qualificativo popular prende-se a isto: defesa da coisa pública, coisa do povo.

Toda ação popular consiste na possibilidade de qualquer membro da coletividade, com maior ou menor amplitude, invocar a tutela jurisdicional a interesse coletivos.

A ação popular constitucional brasileira consta do art. 5º, inc. LXXIII, nos termos: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Constitui ela, à semelhança do habeas corpus e do mandado de segurança, o meio especial de acesso ao judiciário. Mas enquanto nestes a especialidade do instituto reside na celeridade da medida e no cunho mandamental que marca a decisão judicial, na ação popular o traço distintivo se radica na legitimação para agir.

O referido dispositivo constitucional, ao provar que “qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular...” tornou possível a invocação da atividade jurisdicional do Estado, independentemente de o autor ter proveito pessoal na questão. Embora o interesse possa dizer respeito à coletividade como um todo, que é a beneficiária da possível anulação do ato impugnado, o certo é que o autor popular age em nome próprio e no exercício de um direito seu, assegurado constitucionalmente. Como doutrina mais aceita figura a que considera o autor da ação popular substituto processual. Vale dizer, alguém agiria em nome próprio, mas no interesse de outrem.

Dá-se na verdade, a consagração de um direito político, de matiz nitidamente democrático, à ajuda do qual o cidadão ascende à condição de controlador da atividade administrativa.

Alguns requisitos para que tal ação se desenvolva devem ser observados. O emprego do vocábulo “cidadão” pelo texto constitucional não é fortuito, mas muito a propósito. Esta é a razão pela qual se exige do autor popular não só a qualidade de nacional, mas também a posse dos direitos políticos. Assim, não

podem ser impetramos da garantia constitucional por não serem detentoras da qualificação jurídica de cidadãs, as pessoas jurídicas (como as entidades não-governamentais), nem tampouco as físicas que não se encontrem na fruição das prerrogativas cívicas, quer por nunca as terem adquirido, quer por, embora já tendo estado na sua posse, delas terem decaído em caráter permanente ou transitório.

Na ação popular, a situação legitimamente é a constante no art.5, LXXIII anos arts. 1 e 4º da Lei 4.7 17165, ou seja. a atribuição. a qualquer cidadão, do direito a uma gestão eficiente e proba da coisa pública (patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa). Sendo assim, tal situação legitimamente deve passar pelo exame do conceito de cidadão. A condição de brasileiro não basta para conferir legitimidade ativa na ação popular, porque os textos exigem ainda ao implemento da condição de eleitor. a saber: prova de estar o brasileiro no gozo dos direitos políticos (direito de voto, que a Constituição Federal atribui, obrigatoriamente. para os maiores de 18 anos, e, facultativamente, para os anal abetos, os maiores de setenta anos. os maiores de dezesseis e menores de 18 anos), vedado tal direito aos estrangeiros (art. 14, § 1º, incisos, alíneas e § 2º).

Por outras palavras. o exercício da ação popular pede a concomitância da dupla condição de brasileiro e eleitor, (compreende-se que assim seja, porque e ao entrar no gozo dos direitos políticos que o brasileiro passa a fruir da condição de fiscalizar os representantes que elege para o Parlamento e, por extensão todos os demais agentes encarregados da Cestão da coisa pública.

No que concerne ao ato impugnado, será todo aquele lesivo patrimônio público, entendido este nas suas diversas formas (artístico, cívico, cultural ou histórico da comunidade), independentemente da pessoa sob cuja tutela ele se encontra.

A condição de natureza objetiva para o exercício da ação popular é que o ato a ser invalidado seja lesivo ao patrimônio público. O texto constitucional deixa claro que se trata de ação que visa anular atos lesivos ao patrimônio de

entidades de que o Estado participa. A lesividade, contudo, pressupõe a ilegalidade.

Outro ponto que a Constituição resolveu decidir, e neste caso foi a inegável vantagem de ter feito cessar uma certa jurisprudência, é o de tornar o processo isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência..

A ação popular, é. Portanto, 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 jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

Corno se está a ver, o autor dessa ação é qualquer pessoa física, humana, que possua o golo dos direitos políticos, pois a lei exige que cópia do título de eleitor, ou documento equivalente, acompanhe a peça inicial do processo (art. 1º, § 3º). Diga-se de passagem que o autor age, ou aciona o poder judiciário, buscando lazer valer os interesses de toda a coletividade, isto é. será um beneficiário indireto dessa ação, no momento em que pretende desfazer um dano causado ao patrimônio público, que, segundo a lei, entende-se como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético. histórico ou turístico.

Porém, não pode o cidadão sair questionando todo e qualquer ato) ou contrato administrativo, é necessário que este ou aquele tenha sido realizado de maneira contrária às normas ou com desvio dos princípios norteadores da Administração Pública, tais como o da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade, etc. Deve haver necessariamente uma ilegalidade ou ilegitimidade do que se pretende anular, repondo ao patrimônio público o prejuízo, o qual não necessariamente deva ser de ordem pecuniária. abrangendo. Também, os valores morais, artísticos, estéticos, espirituais, ou históricos da sociedade ou comunidade, isso quer dizer, valores de ordem moral e cívica.

Para fundamentar e comprovar tanto a ilegalidade como a lesividade mencionadas, o autor tem o direito de requerer aos órgãos administrativos, gratuitamente, valendo-se do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal), as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas, as quais serão fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data em que o autor der entrada com o requerimento e somente poderão ser utilizadas para a instrução da respectiva ação popular. Só pode haver a negativa do fornecimento ao cidadão no caso de, justificadamente apontado, haver sigilo em razão do interesse público. O que não impedirá a propositura da ação. cabendo, nesse caso, ao juiz da causa requisitá-las. fazendo com que o processo tramite em segredo de justiça até o seu fim.

Essa ação possui quatro aspectos quanto à finalidade. podendo ser preventiva, quando o autor busca evitar que o ato ou contrato que venha a causar lesão ao patrimônio público, em função da ilegalidade ou ilegitimidade. se efetive; repressiva. em que buscará a reparação do dano decorrente de tal tipo de ato ou contrato administrativo; corretiva, visando corrigir a atividade nociva perpetrada pelo administrador; ou, por fim. supletiva, na qual o cidadão velará para que haja a atuação por parte da Administração Pública, quando esta estiver obrigada por lei para agir e se mostrar inerte, redundando em lesão ao patrimônio público.

O autor da ação popular contará com um forte aliado, que é o Ministério Público, o qual atuará como fiscal da lei e parte legítima para produzir e impulsionar a produção de provas. podendo, inclusive, vir a assumir a condição de titular da ação, nos casos definidos pela lei. Portanto, faz-se necessário requerer a intimação do Ministério Público na petição inicial. Vale salientar, também, que qualquer concidadão poderá vir a juízo para “auxiliar” no processo, como litisconsorte do autor originário.

Bem, a lei da ação popular descreve claramente os casos em que se presume a nulidade, ilegalidade e lesividade dos atos e contratos administrativos, nos artigos 20 e 40, respectivamente. deixando claro que tais

casos não exaurem totalmente a existência de outros, conforme esclarece o artigo 3º.

Os sujeitos passivos serão, por sua vez, as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e os beneficiários diretos do mesmo. A ação deve ser proposta contra todos, como litisconsortes, havendo a exclusão de algum deles em caso de comprovarem a inexistência de culpa.

A competência para processar e julgar a ação popular irá sempre depender do ato ilegal e lesivo. Sendo assim, além do juiz federal e do de direito de primeira instância, existindo prerrogativa de função do administrador, o processo poderá ser da competência do Tribunal de Justiça. do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal.

O rito da ação popular será o ordinário, com as modificações e peculiaridades descritas nos artigos 7º a 19, dentre as quais, a que as partes só pagarão as custas e preparo no final do processamento e julgamento (art. 10); a condenação dos responsáveis e o pagamento dos prejuízos aos beneficiários, a título de perdas e danos (art. II), em que poderá, inclusive, haver o sequestro ou penhora dos bens dos condenados para garantir o pagamento (§ 4º) etc. Vale frisar que. se for comprovado que a ação era de caráter temerário, o autor terá que pagar o décuplo das custas. Também, que o direito de ação prescreve em cinco anos, a contar da data de conhecimento do ato ou contrato administrativo (licitação, concorrência, carta-convite, etc.), o qual coincide com a data de publicação.

Havendo, no curso da ação popular. que é de cunho civil. comprovação ou indício de existência de ilícitos penais e administrativos. o juiz ou Tribunal remeterá, através de ofício, á autoridade competente os documentos pertinentes para a devida apuração.

Destarte, a ação popular se afigura como um meio bastante eficaz para que o cidadão exerça seu papel cívico de fiscalizar o desempenho quanto à conservação e aplicação dos bens públicos, voltadas para o bem-estar social por parte dos administradores, servidores, representantes ou autoridades públicas, ou de entidades que recebam o caráter de públicas, devido a ligação com o Poder Público, seja por causa de prestar serviços, ou exercer funções de caráter público, ou, ainda, porque este detenha capital empregado nas ações ou cotas de participação dessas entidades. Desse modo, é necessário que a população esteja atenta à divulgação dos atos da Administração Pública como um todo, para que possa detectar quaisquer ilicitudes ou ilegitimidades que venham a lesar, ou lesem efetivamente, o patrimônio público, beneficiando particulares em detrimento da coletividade, o patrimônio público, beneficiando particulares em detrimento da coletividade, no escopo de impedir esses acontecimentos, por intermédio da ação popular.