



## AÇÕES POPULARES EM DIREITO ADMINISTRATIVO\*

92

### POPULAR ACTIONS IN ADMINISTRATIVE LAW

Victor Travancas

#### RESUMO

A ação popular é um remédio constitucional previsto na Carta Magna de 1988 que teve a sua primeira aparição na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em julho de 1934. Neste artigo, analisamos o trabalho legislativo histórico para a sua criação, confrontado com a sua atual aplicação constitucional.

#### PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; ação popular; Direito Público; Direito Constitucional; cidadania.

#### ABSTRACT

*Ação Popular is the name of the constitutional remedy foreseen in the 1988 Constitution that had its first appearance in the Constitution of the United States of Brazil enacted in July 1934. In this article, we analyze the historical legislative work for its creation, confronted with its current constitutional application.*

#### KEYWORDS

*Administrative Law; popular action; Public Law; Constitutional Law; citizenship.*

\*Artigo apresentado em junho de 2019, no II Seminário PPGD-UNESA Justiça Administrativa, como trabalho final da disciplina "Justiça Administrativa no Estado Contemporâneo", ministrado pelo Professor Doutor Ricardo Perlingeiro, do PPGD-UNESA.

## 1 INTRODUÇÃO

A Carta Magna brasileira de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, trouxe no seu bojo diversas ferramentas para o exercício da cidadania, dentre elas um mecanismo jurídico conhecido como “ação popular”, no qual o cidadão – e tão somente ele – pode ser parte autora em um processo judicial que tem como objetivo a anulação de atos administrativos.

Neste artigo científico, pretende-se ampliar e aprofundar a discussão temática sobre as origens deste remédio constitucional, remetendo-se ao trabalho legislativo de sua criação na Constituinte de 1934, com acesso aos textos e projetos da época.

Vamos analisar a “evolução histórica” do texto legislativo nas cartas constitucionais posteriores, até o seu apogeu na Constituição de 1988, levando em consideração, também, o texto infraconstitucional datado dos anos 1960, que regulamentou o exercício da ação popular.

Este artigo foi apresentado no “II Seminário PPGD-UNESA Justiça Administrativa” como trabalho final da disciplina “Justiça Administrativa no Estado Contemporâneo”, ministrada pelo Professor Doutor Ricardo Perlingeiro, no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estácio de Sá.

A disciplina teve como escopo o debate sobre a importância da Justiça Administrativa, com apresentação das dificuldades e perspectivas de soluções para a realidade brasileira.

Nesse contexto, a ação popular – tal como a concebemos na prática forense diária brasileira – apresenta inúmeros aspectos a serem analisados neste artigo, especialmente sobre o seu objetivo administrativo ou político, sua legitimidade democrática e sobre a sua real eficácia.

## 2 ORIGEM LEGISLATIVA

A ação popular apareceu pela primeira vez na Ordem Constitucional Brasileira no texto da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, no capítulo destinado aos Direitos e Garantias Individuais, em seu art. 113, item 38, com a seguinte redação: *Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.*

Como sabemos, a Constituição de 1934 foi fruto da Revolução Constitucionalista de 1932 e tornou-se a segunda Constituição do Brasil no período republicano. Registre-se que, em 1930, após um golpe de Estado, o Brasil passou a ter um governo provisório, e somente com a promulgação da Carta Constituinte, Getúlio Vargas foi confirmado como Presidente do Brasil.

Na Assembleia Constituinte de 1934, a sugestão desta importante ação foi protocolada pela bancada de São Paulo e acolhida pelo Deputado Constituinte do Estado da Bahia, Marques Reis, relator do capítulo “dos Direitos e das Garantias Individuais”, verdadeiro responsável pela aprova-

ção em plenário. (CANEIRO, 1951, p. 469).

A aparição do item 38 do art. 113 no texto constitucional de 1934 reflete o desejo dos constituintes de ampliar o rol de pessoas que pudessem fiscalizar os atos do governo, para anular os atos administrativos lesivos ao erário. É nesse entendimento que o texto legal usado na época, é considerado expressão do que conhecemos hoje como ação popular, por permitir que os “cidadãos” pudessem fiscalizar diretamente os atos governamentais.

### *A aparição do item 38 do art. 113 no texto constitucional de 1934 reflete o desejo dos constituintes de ampliar o rol de pessoas que pudessem fiscalizar os atos do governo, para anular os atos administrativos lesivos ao erário.*

Apesar de o texto constitucional afirmar que *qualquer cidadão será parte legítima* para propor ações populares, faz-se necessário refletir sobre quem seriam “cidadãos” naquela época republicana. Quais pessoas tinham condições e poder para exercer a cidadania? Sendo um processo judicial, quais cidadãos, naquela época, poderiam acessar com facilidade o Judiciário?

Esse instrumento constitucional – na prática da realidade da época – visava garantir que alguns poucos cidadãos da classe política brasileira pudessem ter instrumentos jurídicos para controlar atos governamentais evitados de ilegalidade. Os políticos do Estado de São Paulo, promotores da revolução constitucionalista, são os primeiros nessa listagem porque exerciam forte oposição ao governo de Getúlio.

Apesar de formalmente existente na Carta Magna desde 1934, somente em 1936 houve uma tentativa de regulamentar o dispositivo constitucional. O então Deputado Federal Teotônio Maurício Monteiro de Barros Filho<sup>1</sup> foi autor do Projeto de Lei n. 2, datado de 14 de maio daquele ano, composto de sete artigos, com o intuito de regular o art. 113, n. 38, da Constituição Federal de 1934.

Nesse projeto de lei, o artigo segundo<sup>2</sup> nos revela que a prova de cidadania a ser exigida dos pretendidos autores seria a inscrição como eleitor. Esse ponto, ainda nos dias de hoje, reconhece como cidadão aquele que está no gozo dos seus direitos políticos e possui título de eleitor. Esse artigo é revelador de uma peculiaridade da época. A Constituição de 1934 abriu as portas para o voto feminino, mas a discriminação ainda é clara ao afirmar que a propositura da ação popular deveria “ser instruída obrigatoriamente com as provas de que o autor [...] está quite com o serviço militar”.

Destaca-se, no Projeto de Lei do Deputado Federal Teotônio Maurício Monteiro de Barros Filho, o artigo sexto, ao afirmar que *o recurso interposto de decisão de primeira instância será recebido com os efeitos suspensivo e devolutivo.*

Em 19 de abril de 1937, após a primeira discussão, os Deputados Ferreira de Souza<sup>3</sup> e José Augusto<sup>4</sup> (ambos do Rio Grande do Norte) apresentaram uma única emenda substitutiva ao projeto de lei original, desta vez com onze artigos e sem aproveitar uma linha das ideias trazidas por Teotônio Monteiro de Barros.

Analisando ambos os projetos apresentados à época, mesmo sabendo que são excludentes do ponto de vista do processo legislativo, uma vez que o segundo projeto de lei foi substitutivo na sua integralidade, pode-se afirmar que, em termos de conteúdo jurídico, são complementares.

O artigo segundo<sup>5</sup> do novo projeto de lei indica que o autor deve apresentar os nomes dos funcionários públicos causadores da lesão e os respectivos beneficiários. Já o artigo terceiro<sup>6</sup> do projeto apresenta a necessidade de o autor provar, por meio de uma “certidão”, o ato lesivo praticado contra o patrimônio da União, do Estado ou do Município.

O artigo quarto determinava que o juiz, a requerimento do autor, requisitará das repartições competentes todos os documentos e certidões necessários à instrução da causa e lhes fixará prazo não superior a 30 dias para a respectiva satisfação, sob pena de responsabilidade civil e de desobediência.

O projeto de lei apresentado pelos Deputados Ferreira de Souza e José Augusto trouxe uma peculiaridade que chama bastante atenção. O artigo sexto do projeto previa que o autor recebesse um eventual benefício por ter sua ação popular julgada procedente, estabelecendo que os réus, juntamente com o Poder Público pagassem *Vinte por cento (20%) sobre o montante da economia feita, se o ato importava em qualquer pagamento ou alienação ao beneficiário. Trinta por cento (30%) sobre o recebimento pelo Tesouro, se o ato importava em isenção de qualquer obrigação do beneficiário.*

94

### **A Constituição de 1946, que surgiu num período de redemocratização, após um longo tempo de governo exercido por Getúlio Vargas, trouxe de volta o instituto da ação popular no parágrafo 38 do art. 141 [...]**

A Câmara dos Deputados, naquele momento histórico, não logrou êxito em analisar o projeto de lei em debate. O assunto foi amplamente debatido no Instituto dos Advogados Brasileiros, e até uma comissão especial, formada pelos Advogados Sady Cardoso de Gusmão, Ferreira de Souza e Luiz Machado Guimarães foi criada para estudar o assunto, mas não houve tempo hábil, já que, em 1937, o Presidente Getúlio Vargas, mediante golpe de Estado, instituiu um regime político conhecido como “Estado Novo”, criando uma nova Constituição, concentrando os poderes nas suas mãos.

A Constituição outorgada de 1937 suprimiu do seu conjunto de direitos a ação popular (MARQUES, 1958, p. 42-50), seguindo, assim, o mesmo ideal ditatorial adotado contemporaneamente no sistema fascista italiano (LENTINI, 1948, p. 92; ALLRORIO, 1942, p. 171) de afastar qualquer mentalidade liberal e desprezar os direitos individuais (CARNEIRO, 1951, p. 21).

A Constituição de 1946, que surgiu num período de rede-

mocratização, após um longo tempo de governo exercido por Getúlio Vargas<sup>7</sup>, trouxe de volta o instituto da ação popular no parágrafo 38 do art. 141, conforme texto a seguir: *Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.* O capítulo continuou sendo o “dos Direitos e Garantias fundamentais”.

Comparando o texto presente na Constituição de 1934 e da Constituição de 1946 percebemos uma sutil, mas significativa diferença. A Nova Carta amplia o direito de fiscalização abarcando agora a possibilidade de anular atos lesivos das “entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”

Apesar de existir, de fato, desde os tempos imperiais, o conceito de entidade autárquica (MEIRELLES, 1962) só foi estabelecido no Governo Getúlio Vargas por meio do Decreto-lei n. 6016 de 22 de novembro de 1943, quando definiu assim o seu artigo segundo: *Considera-se autarquia, para efeito deste decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei.* (BRASIL, 1943, art. 2º.)

Já as sociedades de economia mista existentes no Brasil desde a chegada da família real em 1808, também ganharam grande força no Governo Getúlio Vargas, que criou, por exemplo, o Instituto de Resseguros do Brasil (1939), a Companhia Siderurgia Nacional (1941), a Companhia do Vale do Rio Doce (1942), dentre tantas outras, agora fiscalizáveis por meio da ação popular.

Em 1965, o Poder Executivo enviou para a Comissão de Constituição da Câmara dos Deputados a mensagem n. 144, que se tornou no Projeto de Lei n. 2.726/1965, com o objetivo de regular o exercício da ação popular prevista na Carta Magna de 1946. O relator escolhido pela Mesa Diretora foi o Deputado Djalma Marinho, advogado, graduado pela faculdade de Direito de Recife.

Nas próximas linhas passaremos a analisar o Projeto de Lei n. 2.726/1965 à luz do parecer final do relator na Comissão de Constituição e Justiça, apresentado no Diário Oficial do Congresso Nacional, de 8 de maio de 1965.

Segundo o relator, o projeto foi apresentado com 22 artigos, divididos em cinco capítulos, a saber: *I – Da ação popular; II – Da competência; III – Dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes; IV – Do processo e V – Das disposições gerais.*

Ao longo do parecer, o relator, por mais de uma vez, fez questão de destacar que se tratava de um projeto de lei substitutivo, em clara homenagem e reverência ao Poder do Parlamento. Isso ocorre porque apesar de o projeto de lei ter sido apresentado como uma iniciativa do Poder Executivo, assim se deu com o objetivo de acelerar a sua tramitação. Ele, na verdade, era uma reunião de vários debates já ocorridos no bojo de outros projetos em trâmite no próprio Congresso.

Nessa linha, o próprio ministro da Justiça, na exposição de motivos enviada ao Congresso, afirmou que *o projeto em apreço tomou por base o substitutivo Bilac Pinto, as emendas e os trabalhos existentes no Congresso Nacional, explicando que o Ministério da Justiça tomou então ao seu cargo a revisão e atualização do projeto para ter rápido andamento de acordo*

com as normas de processo legislativo vigentes à época.

A revisão e atualização do projeto de lei foi realizada pelo memorável jurista pátrio Miguel Seabra Fagundes que, dentre outras importantes funções, foi Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Um dos primeiros “toques” que ele deu ao projeto apresentado foi a necessidade de inclusão da pessoa jurídica de Direito Público ou privado como sujeito passivo da ação popular.

Os projetos anteriores caracterizavam como réus *apenas os agentes do poder público responsáveis pelo ato nulo ou anulável e os respectivos beneficiários*, quando, para Fagundes, seria *demasiado admitir que uma ação visando a decretação de invalidez de atos administrativos, ou a eles equiparados, não tivesse como ré a pessoa jurídica de direito público ou privado de que cada ato emanasse*.

O próprio Seabra Fagundes informa que acatou a sugestão do Professor Hely Lopes Meyrelles ao textualmente compreender na lei *no conceito de patrimônio público, ao lado dos bens de direitos de valor econômico, os de valor artístico, estético e histórico*.

Salta aos olhos o art. 13 do projeto regulamentador ao afirmar que a “sentença que apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas” e Seabra Fagundes justifica a introdução da cláusula para impedir o uso indevido de tão importante remédio constitucional, conforme seu texto:

*Vacilei em incluir no texto do esboço a norma que constitui o art. 13. É que por ela talvez se desencoraje a atuação fiscalizadora dos mais tímidos sobre a administração pública. Mas como a ação popular, ao lado, das suas virtudes de instrumento de colaboração do indivíduo para a moralidade da prática de governo, pode também inspirar-se, sob o influxo da paixão político-partidária, em propósitos maliciosos de perturbação da atividade administrativa, pareceu-nos prudente, por fim, deixar na lei uma advertência contra o seu abuso. Advertência que encontra raízes no art. 63 do Código de Processo Civil, e que,*

*pelo seu teor restrito, não há de desestimular aqueles que levam realmente a sério o exercício do direito público subjetivo assegurado pelo art. 141, parágrafo 38, da Constituição Federal.*

O Deputado Teófilo Andrade<sup>8</sup> apresentou ao projeto original enviado pelo Poder Executivo duas emendas. A Emenda n. 1 buscava *a suspensão liminar dos efeitos do ato impugnado, desde que relevantes os fundamentos do pedido invalidatório e o dano concreto ou potencial ao patrimônio público seja de impossível ou difícil reparação ao final*. Essa emenda foi sugerida pelo Professor Hely Lopes Meirelles e pelo Jurista Antônio Tito Costa, contando, ainda, com o apoio do jurista Eurico Azevedo.

**[...] no ano de 1965, o Processualista José Carlos Barbosa Moreira escreveu um artigo intitulado de “Problemas da Ação Popular”, publicado pela Revista de Direito Administrativo, trazendo suas críticas e análise do texto aprovado pelos congressistas.**

Quanto à autoria da ação popular, o relator do projeto de lei foi claro ao afirmar que *somente o Cidadão – e unicamente<sup>9</sup> a este – o Direito à Ação Popular*, esclarecendo que o referido remédio constitucional tem dois sentidos: (1) corretivo e (2) supletivo.

Explica o deputado relator que *na primeira hipótese, visa a reparar o erro da administração na realização do Direito e, na segunda, procura suprir a inércia da autoridade pública fazendo executar a lei cuja aplicação se descurou*.

Já a Emenda n. 2 buscava inserir no texto da lei o critério que *se o autor desistir da ação, ou der motivo a absolvição de instância, caberá ao órgão do Ministério Público promover o prosseguimento da ação, facultando-se a qualquer cidadão intervir como assistente*. Na justificativa apresentada, o nobre deputado criticava o fato de a ação ficar parada na dependência “da boa vontade” de qualquer cidadão ou do Ministério Público. Com a medida o parlamentar defendia que “obrigatoriamente” a ação prosseguisse para análise final do Poder Judiciário. Contudo a emenda, como sabemos, não prosperou.

Estiveram presentes na sessão da Comissão de Constituição, em 28 de abril

de 1965, os seguintes Deputados: Tarso Dutra – Presidente, Djalma Maranhão – Relator, Vieira de Mello, Laerte Vieira, Altino Machado, Noronha Filho, Matheus Schmidt, Olvido de Abreu, Floriceno, Wilson Martins, Lauro Leitão, Pedro Marão, Dnar Mendes, Celestino Filho e Geraldo Guedes<sup>10</sup>.

Logo após a aprovação do texto infraconstitucional, ainda no ano de 1965, o Processualista José Carlos Barbosa Moreira escreveu um artigo intitulado de “Problemas da Ação Popular”, publicado pela Revista de Direito Administrativo, trazendo suas críticas e análise do texto aprovado pelos congressistas.

Já a Constituição de 1967 trouxe, no parágrafo 31 do art. 150, o seu modelo, apre-

sentando, pela primeira vez, o termo “ação popular” assim definido: *Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas*. Percebe-se que, dessa vez, o Texto Constitucional excluiu a expressão “autarquias e as sociedades de economia mista”, substituindo e englobando a figura passiva resumidamente como “entidades públicas”.

Essa previsão resumida no Texto Constitucional como “entidades públicas” acabou afastando, temporariamente, o poder fiscalizatório popular sobre as sociedades de economia mista, uma vez que, conforme anota José Afonso da Silva, estas mesmas *têm natureza e estrutura de entidades privadas*. (2007, p. 39)

Esse aparente equívoco foi corrigido com a tão esperada regulamentação da ação popular que veio à tona com a aprovação da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, definindo claramente, em seu artigo primeiro, todas as entidades que são objetos de incidência do remédio constitucional: *Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas,*

de sociedades de economia mista, 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.

Um fato bastante peculiar é que, após a Emenda Constitucional n. 1, de 17/10/1969, a ação popular continuou a existir na Carta Magna, no § 31 do art. 153, com a mesma redação original: *Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.*

### 3 CARTA CONSTITUCIONAL DE 1988

A Constituição de 1988, no seu ímpeto de cidadania, ampliou por completo o grau de incidência da ação popular, tornando-a cláusula pétrea nos termos do artigo, 5º, inciso LXXIII, incluindo conceitos inovadores como “moralidade administrativa”, proteção “ao meio ambiente”, “ao patrimônio histórico e cultural”, nos seguintes 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.*

No seu livro “Curso de Direito Constitucional”, Mendes afirma que a ação popular *configura instrumento de defesa de interesse público* não tendo como objetivo *primacialmente a defesa de posições individuais*, mas ressalta que *as decisões tomadas em sede de ação popular podem ter reflexos sobre posições subjetivas.* (2014)

Nessa mesma linha, Grinover defende que *a ação popular garante, em última análise, o direito democrático de participação do cidadão na vida pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo* e afirma que a mesma se assemelha com as ações que visam à tutela jurisdicional dos interesses difusos, *vistas como expressão de participação política e como meio de apropriação coletiva de bens comuns* (1979, p. 38)

### 4 TITULARIDADE DA AÇÃO POPULAR

A professora Ada Pelegrini Grinover, ao analisar o texto legislativo, afirmou que *a titularidade da ação popular é conferida pela própria Constituição, ao «cidadão», aí entendido o brasileiro no gozo de seus direitos políticos, bastando para tanto a cidadania mínima (art. 1º, § 3º, da lei).* Contudo, a própria professora alerta que *a legitimidade «ad causam», deferida exclusivamente ao cidadão, priva da titularidade da ação associações de classes, grupos e categorias, mais representativas dessas do que o indivíduo isolado, e o próprio Ministério Público.* (1979)

Quanto à sua legitimidade, o Texto Constitucional de 1988 foi claro ao restringir o polo ativo da ação ao cidadão. Nestes termos, Mancuso entende que o termo “cidadão” escrito na

Carta Magna exige a *concomitância da dupla condição de brasileiro e eleitor.* (MANCUSO, 2013, p. 90)

Em artigo escrito para analisar a posição do Ministério Público nas ações em defesa de interesses difusos e coletivos, a Professora Lúcia Valle Figueiredo afirmou que essa restrição imposta pela Constituição é *algo que acanha a ação popular.* A professora exemplificou seu posicionamento trazendo uma reflexão: *Pensem, por exemplo, se a legitimidade fosse dada às associações de classe, à Ordem dos Advogados, que se tem manifestado tão atuante ao longo desses anos. É claro que a ação popular teria muito mais condições.* (1997, p.35-53)

A ampliação do rol de legitimados na ação popular também foi objeto de reflexão por José Carlos Barbosa Moreira, em artigo escrito no ano de 1993 na Revista Trimestral de Direito Público, que defendeu *que abrissem a outras pessoas, sobretudo a pessoas jurídicas ou a entidades públicas* a possibilidade de figurarem como autor. (MOREIRA, 1993, p. 89)

Contudo, Figueiredo (1997, p. 35-53) reconheceu que *com possibilidade da promoção da ação civil pública, que tem por objeto a moralidade administrativa e a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, atribuída ao Ministério Público, temos que, em grande parte, encontra-se sanado o problema.*

Vale recordar que, embora o Ministério Público não tenha sido legitimado para propor ação popular, ele poderá assumir a sua titularidade no caso de o “autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância”, nos termos do art. 9º da Lei n. 4.717/1965<sup>11</sup>.

Um dos mais animados debates acadêmicos sobre a legitimidade ronda o questionamento sobre se o cidadão ao manejar a ação popular se torna um substituto processual passando ele próprio a encarnar os direitos coletivos que defende.

Na posição favorável à tese de substituição processual temos, por exemplo, José Frederico Marques, que se posicionou no sentido de que *o autor, em uma ação popular, funciona como substituto processual, por isso que não defende direito seu em juízo, e sim o da comunidade, de que é parte integrante* (MARQUES, 1958). Temos, ainda, Seabra Fagundes afirmando que *a posição do cidadão, que se faz autor popular é por conseguinte de substituto processual* (FAGUNDES, 1955).

Em pensamento oposto, temos os defensores da tese de que o ator teria legitimação ordinária ao propor a ação popular, como, por exemplo, José Afonso da Silva (*apud* MANCUSO, 1996, p. 30), ao afirmar que *a ação popular constitui um instituto de democracia direta, e o cidadão, que a intenta, fá-lo em nome próprio, na defesa de direito próprio, que é o de sua participação na vida política do Estado [...].*

Há uma terceira corrente revelada por Rodolfo de Camargo Mancuso, em seu livro sobre ação popular, que aponta que *o autor popular não seria um legitimado ordinário, nem tampouco extraordinário [...] mas um agente especialmente credenciado, ex lege, à condução do processo.*

Mas o ponto que mais pode fortalecer a ação popular fica bem ressaltado nas palavras de Lúcia Valle Figueiredo (1997, p. 35-53): *acreditamos que, para efetivamente vingar a ação popular, está faltando, realmente, vivência efetiva de cidadania, de sentimento arraigado do “status civitatis”, necessário a pos-*

tulações não apenas individuais, mas em benefício da coletividade. Devemos tomar, como parâmetro, nosso grande e saudoso mestre, Seabra Fagundes. Em todas as horas de sua vida, o ilustre professor de todos nós foi cidadão exemplar.

## 5 CONCLUSÃO

A ação popular é um modo de exercício da cidadania que, juntamente com o voto universal, foi uma conquista de todos os cidadãos brasileiros ao longo da nossa história política, refletida nos mais diversos textos constitucionais desde a proclamação da República.

Por meio do estudo da ação popular, da sua origem até a versão consolidada presente na Carta Cidadã de 1988, pudemos acompanhar a própria história republicana brasileira, especialmente a participação dos advogados desde a elaboração dos textos legislativos constitucionais à regulamentação infraconstitucional elaborada na década de 1960.

Por mais que a parte legitimada seja o cidadão, o exercício da ação popular se dá pela participação insubstituível dos advogados como baluartes da democracia e da cidadania. Por esse motivo peculiar é que, por tantas vezes o advogado aparece figurando em causa própria em ações populares movidas por todo o País.

Sem dúvida, a nossa democracia possui pequenos períodos de lucidez. Estamos, neste momento, completando as primeiras décadas depois de um forte período ditatorial. Por esse motivo, é compreensível que os instrumentos democráticos colocados à disposição da sociedade ainda sejam usados – quando usados – de forma não muito ortodoxa.

Numa sociedade na qual a democracia esteja consolidada há mais tempo, o exercício da cidadania passa por outros mecanismos até mais eficazes que a judicialização proposta pelo modelo constitucional de ações populares.

A melhor forma, a ideal, de se corrigir os rumos políticos de um país, não passa pela judicialização da política, e sim pela participação dos cidadãos nos processos dialógicos de construção plural – muitas vezes no seio das associações, organizações e partidos políticos.

Mas não é por esse motivo, que a ação popular deve perder a sua impor-

tância na sociedade brasileira, pois, por intermédio dela, cidadãos conscientes do seu dever cívico, e aliados da participação clássica no Poder Estatal, podem contribuir para a fiscalização dos atos administrativos evitados de ilegalidade.

Ultrapassadas essas premissas, e considerando o debate doutrinário existente sobre a titularidade da ação popular, ousou filiar-me à corrente de que se trata de uma legitimidade trazida pela lei, que não é nem ordinária e nem extraordinária, mas apenas uma formulação legal para permitir que os cidadãos possam ajudar na fiscalização dos atos governamentais.

O cidadão, ao propor uma ação popular, participa do quadro geral da sociedade interessado numa administração proba, mas também o faz no seu próprio interesse pessoal como ser integrante da vida social. A cidadania traz essa beleza de visão. Ao mesmo tempo em que somos cidadãos individualmente, o somos coletivamente.

É na certeza de que o Brasil caminha a passos largos na construção de uma nova sociedade, marcada pela redução das desigualdades sociais e possibilidade de mais investimento na educação, que temos a esperança de que o exercício da cidadania será cada vez mais intenso e a nossa democracia se fortalecerá – com mais ações populares!

## NOTAS

- 1 Em novembro de 1937, com o golpe do Estado Novo e a dissolução do Congresso, perdeu o seu mandato.
- 2 Art. 2º A petição inicial será instruída obrigatoriamente com as provas de que o autor é inscrito eleitor e de que está quite com o serviço militar.
- 3 Advogado. Em novembro de 1937, teve o mandato interrompido em decorrência da instauração do regime do Estado Novo, que dissolveu os órgãos legislativos do país.
- 4 Advogado. Em 1932, conspirou no Nordeste em favor da Revolução Constitucionalista que eclodiu em São Paulo em julho do mesmo ano.
- 5 Art. 2º Na petição inicial o autor requererá a citação dos funcionários ou autoridades autores do ato cuja anulação ou declaração de nulidade pleiteada, bem como dos respectivos beneficiários, dando ciência ao representante legal da pessoa de direito público interessada, o qual agirá apenas como fiscal do processo e opinará afinal independente de qualquer preparo.
- 6 Art. 3º A petição inicial juntará o autor uma certidão do ato lesivo ao patrimônio da União, do Estado ou do Município ou a fô-

lha do órgão oficial que o tiver publicado. Dispensar-se-á essa exigência onde não houver jornal oficial ou que publique o expediente do governo respectivo. ou se o autor alegar dificuldades opostas pelas repartições ao fornecimento da certidão.

- 7 Frise-se que aqui o cenário de preocupação e desconfiança é muito próximo ao período da Constituinte de 37, uma vez que após um longo período da “ditadura Vargas”, os cidadãos e políticos se preocupam em inserir no Texto Constitucional mecanismos variados de controle, visando proteger o sistema democrático nascente.
- 8 Advogado. Formou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1946, passando a exercer a advocacia na capital do estado e ocupando diversos postos na seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil.
- 9 Destaque nosso.
- 10 Djalma Marinho era Deputado Federal pelo Rio Grande do Norte. Tarcilo Vieira de Mello foi eleito pelo Estado da Bahia. Laerte Vieira foi eleito pelo estado de Santa Catarina. Altino Machado foi eleito pelo Estado de São Paulo. Noronha Filho foi eleito pelo Estado da Guanabara. Mateus José Schimdt foi eleito pelo Estado do Rio Grande do Sul. Ovídio Xavier de Abre foi eleito pelo Estado de Minas Gerais. Floriceno Paixão foi eleito pelo Estado do Rio Grande do Sul. Wilson Martins foi eleito pelo Estado de Mato Grosso. Lauro Leitão foi eleito pelo Estado do Rio Grande do Sul. Pedro Marão foi eleito pelo Estado de São Paulo. Dnar Mendes era Deputado pelo Estado de Minas Gerais. Pedro Celestino da Silva Filho era Deputado Federal pelo Estado de Goiás. Antônio Geraldo de Azevedo Guedes foi eleito pelo Estado do Recife. Todos os presentes eram advogados.
- 11 Art. 9º da Lei n. 4.717/1965 – Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

## REFERÊNCIAS

- ALLORIO, Enrico. *Diritto processuale tributario*. Milano: A. Giuffrè, 1942. p. 171-172.
- BONFIM, Natália Bertolo. *O interesse público nas sociedades de economia mista*. Orientador: Prof. Gilberto Bercovici. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.276/1965*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2016]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=206178>. Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Brasília, DF: Presidência

- da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 6.016 de 22 de novembro de 1943. Dispõe sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 17.201, 24 nov. 1943.
- BRASIL. Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 6241, 5 jul. 1965.
- CALDAS, Roberto C. S. G. Direito de ação popular: requisitos especiais, eficiência, eficácia, efetividade e controle social. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*: RECHTD, v. 6, n. 3, p. 288-297, out./dez. 2014.
- CARNEIRO, Nelson. Das ações populares civil no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*: RDA, Rio de Janeiro, n. 25, p. 468-495, jul. 1951.
- COSTA, Amarildo Lourenço. *A moralidade administrativa como fundamento autônomo da sindicabilidade do ato administrativo por meio da ação popular*: um contributo em defesa da democracia como direito fundamental. 2015. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Universidade de Itaúna, Itaúna, 2015.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. A posição do autor nas ações populares. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 1-5, 1955.
- FERREIRA, Hwíder Lourenço. *A ação popular como instrumento de democracia participativa e o uso político da ação popular*. 2016. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual e Cidadania) – Universidade Paranaense, UNIPAR, Curitiba, 2016.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação Civil Pública – ação popular – a defesa dos interesses difusos e coletivos – posição do Ministério Público. *Revista de Direito Administrativo*: RDA, Rio de Janeiro, n. 208, p. 35-53, abr. 1997.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; VADELL, Lorenzo M. Bujosa. Os 50 anos da lei da ação popular e a interpretação contemporânea do conceito de cidadão na sociedade da informação. *Revista Brasileira de Meio Ambiente Digital e Sociedade da Informação*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 48-52, 2014.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 14/15, p. 25-44, abr./set. 1979.
- GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas Constituições brasileiras. *Revista De Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008.
- INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. *Boletim do Instituto dos Advogados Brasileiros*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 228- , 1937.
- LENTINI, Arturo. *La giustizia amministrativa*. Milano: Società Editrice Libreria, 1948. p. 92, nota 16.
- LUCENA, Tamyres Tavares de. *Ação popular*: uma análise sob os novos prismas do direito público e do processo coletivo. 2015. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MARQUES, José Frederico. As ações populares no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*: RDA, Rio de Janeiro, n. 52, p. 42-50, abr./jun. 1958.
- MEIRELES, Hely Lopes. Autarquias e entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo*: RDA, Rio de Janeiro, n. 68, p. 17-49, abr./jun. 1962.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação civil pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.3, p. 187-203, 1993.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Problemas da ação popular. *Revista de Direito Administrativo*: RDA, Rio de Janeiro, v. 85, p. 395-404, jul. 1966.
- NIMER, Beatriz Lameira Carrico. *Ação popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa*. 2016. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação, Universidade de São Paulo, 2016.
- SILVA, Alfredo Canellas Guilherme da. Trinta anos de promulgação da constituição brasileira e a desconstrução da hermenêutica: a interpretação constitucional é uma questão ética? *SSRN*, Rochester, NY, 8 dez. 2018.
- SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; GRECO, Leonardo. A jurisdição administrativa no Brasil= The Judicial Review in Brazil. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter (coord.). *Código de jurisdição administrativa*: (o modelo alemão)= Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 61-76.
- SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; AFFONSO, Flávia; MACHADO, Graziela; FRAZÃO, Alice; COSTA, Anna Gabriela; ARRUDA, Carmen Silva; ROSA, Mônica. Procedimento administrativo e processo administrativo latino-americanos: compilação de leis nacionais. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura Regional Federal (EMARF), 2017.

Artigo recebido em 30/10/2019.

Artigo aprovado em 2/12/2019.

---

**Victor Travancas** é Advogado e Presidente da Comissão de Advocacia Pro-Bono da OAB/RJ. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, Mestre em Direito e Especialista em Direito Constitucional e Ciências Criminais.