

Universidade Estadual do Piauí – UESPI
Campus Alexandre Alves de Oliveira
Bacharelado em Direito

Leno Adriano Vieira da Silva Diniz

Ação Popular em Defesa do Erário: O Patrimônio Público a ser defendido

Parnaíba – PI
2016

Leno Adriano Vieira da Silva Diniz

Ação Popular em Defesa do Erário: O Patrimônio Público a ser defendido

Parnaíba – PI

2016

Leno Adriano Vieira da Silva Diniz

Ação Popular em Defesa do Erário: O Patrimônio Público a ser defendido

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual do Piauí – UESPI, Campus Alexandre Alves de Oliveira (Parnaíba), sob orientação do Prof. Especialista Gerson de Sousa Batista, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em direito.

Parnaíba – PI

2016

D585a

Diniz, Leno Adriano Vieira da Silva.

Ação popular em defesa do erário: o patrimônio público a ser defendido / Leno Adriano Vieira da Silva Diniz - Parnaíba: UESPI, 2016.

40 f.

Orientador: Gerson de Sousa Batista.

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Estadual do Piauí, 2016.

1. Direito 2. Erário 3. Ação popular I. Batista, Gerson de Sousa II. Universidade Estadual do Piauí III. Título

CDD 340

Resumo

Diniz, Leno Adriano Vieira da Silva (2016) Ação Popular em Defesa do Erário: O Patrimônio Público a ser defendido. Monografia – Graduação em Direito (Bacharelado), Universidade Estadual do Piauí – UESPI, Parnaíba: Campus Alexandre Alves de Oliveira.

Este trabalho vem ser exposto a título de evidenciar o remédio constitucional “ação popular”, mostrando que o mesmo é o defensor do erário, logo também defensor da sociedade que precisa dos serviços essenciais prestados pelo estado e que deve através do exercício da cidadania fiscaliza-lo, para que não haja atos omissivos ou comissivos por parte dos seus administradores.

É de teor claro que mesmo sendo de viés jurídica não é de alta complexidade, mas para alguém leigo fica evidenciado que sobram muitas dúvidas, venho através deste trabalho tentar esclarecer que a ação popular propriamente dita tem sua relevância dentro da sociedade, citando em pontos a caracterização, situação histórica, origens, mecanismo da ação e seus procedimentos, como ser utilizada, em que situações utilizar-se da ação, benefícios e consequências, buscando através do exercício da cidadania o bem estar comum da coletividade.

Palavras-Chave: Erário; Direito: Ação Popular

Abstract

This work is being exposed by way of evidence the constitutional remedy "popular action", showing that it is the defender of the public treasury, then also advocate that society needs the essential services provided by the state and must through the exercise of supervisory citizenship it, so there is no failure to act or commissive acts by their administrators. It is of course content that even though legal bias is not highly complex, but for someone layman is evident that remain many doubts, I have been through this work trying to clarify that the class action itself has its relevance within the society, citing in points characterization, historical situation, origins, mechanism of action and procedures, such as being used in situations that use up the action, benefits and consequences, searching through the exercise of citizenship the common welfare of the community.

Sumário

1. Introdução.....	06
2. Referencial Teórico.....	07
2.1 Conceitos e Especificação de Ação Popular.....	07
2.2 Ação Popular na Constituição.....	09
2.3 É processo administrativo ou penal?.....	12
2.4 Fatos Históricos.....	13
3. Necessidades para aprovação do processo.....	21
3.1 Considerações Gerais.....	21
3.2 Elementos Subjetivos.....	30
3.3 Elemento Objetivo.....	31
3.4 Fundamento Jurídico.....	31
3.5 Possibilidade Jurídica do pedido.....	32
3.6 Interesse de agir.....	32
3.7 Legitimidade da Ação Popular.....	33
3.8 Legitimidade Ativa.....	34
3.9 Legitimidade Passiva.....	35
4. A ação Popular em defesa do Erário.....	37
5. Conclusão.....	37
6. Referências.....	40

1. Introdução

Esse trabalho tem como objetivo principal esclarecer para o cidadão comum, leigo, o que vem a ser a lei de ação popular, seus direitos e deveres para com a fiscalização do erário. Para tanto, se propôs sair da linguagem prolixas do direito e trazer seus conceitos de forma coloquial – ou o mais próximo que se conseguiu –, pois o objetivo dessa monografia é vir a ser útil para a sociedade.

Para tanto, optou-se por dividir esse trabalho em tópicos relevante, como o direito na história, os procedimentos da ação popular, seus objetivos e suas consequências dentro da sociedade, pois seja dilapidando ou se utilizando de forma incorreta, o patrimônio público sempre é citado nos meios de comunicação nos dias de hoje ele, sendo noticiado diariamente, principalmente na linha da corrupção, que consiste em arrumar formais legais de comprovar sua utilização. Infelizmente há uma ineficiência fiscalizatória, já que estamos em um país maior que alguns continentes, mas com o remédio constitucional ação popular somos todos (cidadãos) detentores de legitimidade de fiscalização e controle estatal.

Assim, a ação popular vem desde os tempos mais antigos buscar a proteção do erário, pondo fim em conflitos sociais e acalmando os ânimos das mais diversas gerações – que a cada dia que se passa esses conflitos aumentam –, sendo que em todas os tempos que se conhece, boa parte dos administradores tentam burlar a fiscalização para desviar bens públicos. Como consequência desfalcam o erário visando aumentar seu patrimônio, que tanta falta faz aos mais necessitados. Por este motivo ela se faz mais do que necessária e neste presente trabalho tem como escopo maior a divulgação e simplificação dessa ação.

2. Referencial Teórico

2.1. Conceito e especificação de Ação Popular

Desde os romanos as leis do direito vem sendo intrínsecas ao desenvolvimento da humanidade e através disso o povo iniciou o advento da democracia, vindo desta forma a começar a se fazer presente enquanto entidade de fiscalização de seus direitos e de controle social, cobrando assim o dever do estado para com eles, mas reciprocamente, cobrando o dever do cidadão para com o estado. Assim, ao invés de benefícios individuais (um sujeito lutava para manter apenas seus benefícios), a coletividade passou a se organizar para que os benefícios atingissem a todos.

Atualmente os direitos individuais e coletivos são abordados na Constituição Federal em seu Artigo 5º, inciso LXXIII, afirmando 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, ficando o autor, **salvo comprovada má-fé**, isento de custas judiciais e do ônus da **sucumbência** (Brasil, 1988)

Tal procedimento significa que qualquer cidadão pode recorrer à Justiça na defesa da coletividade, sociedade, para prevenir ou reformar atos lesivos¹ que estão sendo ou já foram cometidos por agentes públicos (administradores, secretários, chefes do poder executivo ou legislativo, ordenadores de despesas; sendo estes de órgãos municipais, estaduais, distritais, federais ou de alguma entidade que tenha ligação financeira direta com estes órgãos) ou a eles equiparados, por lei ou delegação.

Há também a possibilidade de uma ação popular ser aberta por qualquer cidadão quando a administração pública for omissa em relação a atos que deveria

¹ Ato lesivo é algo que venha a causar dano e desfalcas o erário (conjunto de bens públicos), deixando os administrados com serviços prestados pelo administrador em situação de decadência e desprezo.

praticar (como por exemplo a rigorosa fiscalização de patrimônio público do referido órgão, tais quais como sendo do poder executivo municipal, como: praças, rodoviárias, hospitais, ruas, etc...).

Qualquer eleitor Brasileiro, incluindo os menores de 18 anos (desde que possuem mais de 16 anos e sejam assistidos pelos pais), são detentores de legitimidade e poderes, com os quais podem propor uma ação popular. Porém, tem-se a necessidade de se demonstrar o ato lesivo, ou ameaça, ao direito provocada pelo ato da administração pública, ou pela omissão desta.

Contudo, o artigo 4º, inciso I, do Código Civil, estabelece que são incapazes relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer, os maiores de dezesseis e os menores de dezoito anos. O Código de Processo Civil, em seu artigo 8º, dispõe que os incapazes serão representados ou assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil. Em decorrência do quanto exposto, o cidadão, menor de 18 anos e maior de 16 anos, ainda que eleitor, poderia figurar como autor de ação popular sem a assistência de seus pais, tutores ou curadores? (NETO, 2003, p. 112, 113).

Esse instrumento processual é regido pela Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, sendo aplicado paralelamente ao Código de Processo Civil, no que não contrarie as disposições da lei. Esta ação pode ser proposta para defender a moralidade administrativa (que seria o agir com honestidade e legalidade com a coisa pública, vindo assim a efetivar a condução eficaz para o bem estar populacional), o meio ambiente e o patrimônio público, histórico e cultural. Também se pode utilizar a ação popular, quando se tem um reajuste fora do comum, considerado abusivo, sobre o salário do prefeito de determinado município.

Em suma, a competência para o início da tramitação da ação popular (a abertura do processo) é do juízo de primeiro grau da Justiça Federal ou Estadual, porém dependendo da esfera administrativa da parte acionada. Em todos esses casos a ação deve ser acompanhada pelo Ministério Público.

Se para o autor do processo (o cidadão) a sentença for favorável, cabe a parte condenada (que normalmente são os administradores das entidades públicas) corrigir o ato praticado. No entanto, se for um caso de omissão, devem-se tomar todas as medidas reclamadas na referida ação popular. Sendo também de sua obrigação ressarcir financeiramente os prejuízos causados ao autor, obrigando-se, assim, esse

administrador a pagar custas e demais despesas judiciais e extrajudiciais, além de arcar com outros ônus que passam a ser obrigações financeiras.

A Lei 4.717/1965, deixa bem claro que todas as partes envolvidas têm a faculdade de entrar com recurso após a decisão terminativa proferida em primeiro grau – logo, podem vir a recorrer. E se a ação for declarada improcedente, pode o autor recorrer para o segundo grau de jurisdição. Caso venha a ser procedente, pode a parte condenada interpor uma apelação.

A Ação Popular parte de princípios antigos (como abordaremos posteriormente), mas no momento atual vem ganhando um destaque expressivo, pois a doutrina e a legislação vigente colocam um sentido político a Ação Popular. Assim, a ação popular se constitui em um instrumento alternativo de participação popular, pois para o cidadão foi instituída plena legitimidade de postulação, que busca invalidar os atos lesivos ao patrimônio público (que possam causar danos irreversíveis).

Assim, quando um cidadão identifica um ato lesivo e quer que ele seja impugnado (contestação ao ato lesivo judicialmente com a ação popular) é porque a partir deste se já está sendo cometido uma lesão ao patrimônio público, de uma forma determinada (artístico, cívico, cultural ou histórico da comunidade), não importando quem seja o autor do ato lesivo.

2.2. Ação popular na Constituição.

A condição de natureza objetiva (ser cidadão) para o exercício da ação popular é que o ato a ser invalidado seja lesivo, cause danos, ao patrimônio público. O texto constitucional deixa claro que a Ação Popular trata de uma ação que visa anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas de total controle Estatal (hospitais, escolas, prefeituras, etc...), ou que tenha recebido recursos financeiros públicos. A lesividade, contudo, pressupõe a ilegalidade.

A Constituição Federal deixa nítido que este processo é plenamente isento de custas judiciais ou ônus sucumbencial (uma atividade que não exige investimento financeiro, como a contratação de advogados, para ser aberta), vindo desta forma a cessar uma jurisprudência² que tratava deste assunto.

² Jurisprudência viria a ser um conjunto de interpretações e decisões elaboradas pelos tribunais superiores, podendo ser adaptada as normas e situações dos fatos.

Fundamentando e comprovando a ilegalidade e a lesividade citadas por meio de provas, o autor desta ação tem pleno direito de requerer aos órgãos administrativos, sem nenhum ônus (de forma gratuita), exercendo-se do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal), sobre todas as certidões ou informações que venha a achar necessárias, desde que o mesmo indique a finalidade de cada uma delas, as quais tem obrigatoriamente que serem disponibilizadas no prazo de 15 (quinze dias), devendo ser contado a partir da data que for o requerimento iniciado formalmente pelo autor; e devem ser utilizadas em caráter exclusivo na instrução da respectiva ação popular.

Com isso se quer dizer que esses dados não podem ter seu fornecimento negado, com exceção, se justificadamente houver sigilo em razão do interesse público, mas mesmo no segredo de justiça, não deve ser impedida a propositura desta ação, pois cabe ao juiz da causa requisitá-las e fazer com que o processo tramite em segredo de justiça até seu encerramento.

A ação popular tem quatro aspectos respectivos para sua finalidade, a qual podem ser apresentados da seguinte forma:

a) Aspecto Preventivo: quando o autor da ação popular procura evitar que ato ou contrato cause qualquer lesão ao erário – o patrimônio público;

b) Aspecto Repressivo: Tem como finalidade a reparação do dano causado por ato ou contrato administrativo viciado. Logo, é utilizada quando se tente evitar que a ilegalidade ou ilegitimidade sejam efetivadas contra o erário;

c) Aspecto Corretivo: a qual tem como finalidade corrigir qualquer atividade prejudicial cometida pelo administrador;

d) Aspecto Supletivo: a qual tem como finalidade buscar a atuação da Administração Pública, quando a lei obrigar o administrador, que se mostre inerte causando em lesão ao erário, a se tornar ativo.

O Ministério Público, como fiscal da lei que é, atuará também como parte legítima na produção de provas, sendo possível ser o titular da ação em casos definido pela legislação (como por exemplo em uma construção de um hospital de um determinado estado, não terminada por desvios do recurso financeiro destinado à sua construção e compras de seus equipamentos indispensáveis para o seu funcionamento).

Por motivos citados acima, é de caráter indispensável requerer a intimação do Ministério público, intimá-lo, na petição inicial. Sendo fator expressivo que todo cidadão poderá pleitear em juízo para “auxiliar” no processo sendo litisconsorte do autor originário. Logo, cada cidadão que venha a se sentir prejudicado pelo ato lesivo, poderá entrar no processo como coautor, buscando maior celeridade (rapidez) e eficácia na ação.

A lei da ação popular é bem explicativa nos casos de presunção da nulidade (ter bem claro e definido em seu texto o que se deve anular), ilegalidade e lesividade dos atos (que são contra a lei e causam lesão ao erário) e contratos administrativos (como por exemplo fraude em licitação), nos artigos 20 e 40, respectivamente, deixando explícito que estes casos não esgotam em sua totalidade a existência de outros, conforme está descrito no artigo 3º.

O julgamento da ação popular dependerá sempre do ato ilegal e lesivo (da contravenção ou crime) a ser analisado e/ou processado. Esse julgamento cabe a justiça federal, ou da justiça estadual, mas caso existam prerrogativas na função do administrador por força da lei (direito especial inerente a um cargo ou função), poderá ser o processo deslocado a competência do Tribunal de Justiça do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, dependendo de qual prerrogativa esse administrador tenha a seu dispor.

A ação popular seguirá o **rito ordinário**³, utilizando-se das modificações e peculiaridades descritas nos artigos 7º a 19º, dentre as quais, a que as partes só pagarão as custas no final do processamento e julgamento, sendo o administrador condenado a pagar se a ação for procedente, mas se for comprovada má-fé por parte do autor esse pagará as custas e os honorários sucumbenciais (art. 10);

A condenação dos responsáveis e o pagamento dos prejuízos aos beneficiários, a título de perdas e danos (art. II) poderá, inclusive, arrolar (atribuir algo à alguém) e promover o sequestro, ou penhora, dos bens dos condenados para garantir o pagamento (§ 4º).

³ Rito ordinário é o ritmo mais lento, pois busca a verdade material de uma forma mais lenta, prezando pela segurança jurídica, para isso o processo tem que ter todas as fases cumpridas de forma imparcial e sem nenhum corte.

É relevante citar que em caso de comprovação que a ação era de **caráter temerário**⁴ (de origem duvidosa), o autor terá que pagar o décuplo (dez vezes mais do valor da ação) das custas. Além disso terá a prescrição decadencial⁵ 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 de tais atos.

Desta forma, a ação popular é colocada como meio eficaz de controle administrativo, fazendo com que qualquer cidadão exerça seu papel cívico fiscalizando 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 da prestação de serviços, ou por exercer funções de caráter público, ou, ainda, caso o poder público detenha capital empregado nas ações ou cotas de participação dessas entidades.

Desta forma, é necessário que toda a população esteja atenta à divulgação dos atos da Administração Pública como um todo, por exemplo fiscalizando as obras, vendo se estão em conformidade com o que está no projeto (devendo ser este o projeto de execução da obra, como seu gasto total ser colocado à disposição de qualquer cidadão, pois trata-se de documento público e no caso de recusa deve ser pedido apoio nesta consulta de autoridades policiais), vindo a detectar toda e qualquer ilicitude ou ilegitimidade (falha, erro ou anomalia) que venham a lesar, ou lesem efetivamente, o patrimônio público, beneficiando particulares em detrimento da coletividade, no escopo (finalidade) de impedir esses acontecimentos, por intermédio da ação popular.

2.3. É processo administrativo ou penal?

A ação popular é um processo administrativo, mas se no curso da ação popular, que é de cunho civil, houver comprovação ou indício de existência de ilícitos penais e administrativos (que são atos de desfalque do bem público, totalmente contrários a

⁴ A ação sendo de caráter temerário é arriscada, sua origem é duvidosa, o remédio constitucional “ação popular” não admite ser tramitado por achismos, tendo conduta punitiva o autor que não conseguir provar o(s) ato(s) lesivo(s) que descreveu em sua ação.

⁵ Significa a perda de um direito devido ao tempo que se passou desde o ato até a entrada do processo

legislação vigente – o que comumente é conhecido como desvio de verbas e ou objetos), responderá o administrador por ambos os atos, o juiz ou Tribunal remeterá, através de ofício, à autoridade competente os documentos pertinentes para a devida apuração, mas continua sendo a ação popular processo administrativo, pois tem como finalidade maior a busca da proteção do erário e a proteção da moralidade administrativa, denunciando os atos ilegais e lesivos do bem público.

2.4. Fatos Históricos

É interessante se esclarecer que o direito, ou aquilo que atualmente se entende como tal, provem de épocas remotas da história, onde se quer era denominado assim. Para se melhor explanar essas passagens de tempo e evoluções deste se especifica trabalhar nessa seção com subseções para melhor esclarecer ao leitor sobre as noções de direito ao longo do tempo e mesmo suas mudanças.

O Direito Romano

Ainda na Roma antiga, antes mesmo da democracia e da noção do que seria o “Estado”, os homens livres já tinham a atitude de procurarem as autoridades para que seus direitos fossem respeitados e mantidos. Dessa forma o cidadão romano entendia que os bens comuns na verdade eram indivisíveis e universais e que eles seriam os responsáveis pela manutenção do que hoje conhecemos como “público” (MANCUSO, 2015).

Assim, em Roma antiga, qualquer um do povo, poderia ajuizar a ação popular, não como indivíduo, mas como membro da comunidade defendendo interesse dele e dos demais, interesse público. Só que a ação popular de Roma, era diversa quanto ao objeto, voltada para o direito penal, pelo menos em sua grande maioria, havendo registros de ações não-penais também, como a do *albo corrupto*, *sepulchro violato* e *termino moto* (CERDEIRA, [s.d.]).

Assim, as ações populares seriam as responsáveis por essa ligação entre o povo e sua legitimação dos poderes, individuais e/ou coletivos. Tem-se hoje que esse direito na verdade situa-se em um campo intermediário entre o que seria público e

aquilo que seria uma função do Estado; logo, aquilo que seria um *interesse difuso*, referente a sujeitos indeterminados (MANCUSO, 2015).

Ainda segundo Mancuso (2015), infelizmente não se tem um consenso doutrinário sobre a classificação corretas das espécies existentes de ações e/ou intermédios ditos populares da Roma antiga, mas existe a tese de que poderiam ser de dois aspectos: ou de natureza procuratória ou de interesse próprio e público. O autor ainda expõe que essa diferenciação seria proveniente de três critérios, a saber: fonte, instrumento e destinatário.

segundo a fonte, teríamos ações populares legais e pretorianas; segundo o instrumento para seu exercício, teríamos as ações populares propriamente ditas e os interditos; por fim, segundo o destinatário do produto final da condenação, chegaríamos às ações cuja condenação revertia: a) para o tesouro público; b) para o autor; ou c) para terceiros (MANCUSO, 2015, p. 58)

Estes viriam a ser

uma boa resenha das ações populares romanas, permitindo avaliar que elas visavam, basicamente, à tutela judicial de um interesse público: *de sepulchro violato*, de base pretoriana, contra o violador de sepultura ou outra *res sacra*; *de effusis et deiectis*, contra quem atirasse objetos sobre a via pública; *de positis et suspensis*, contra quem mantivesse, perigosamente, objetos em sacada ou beira de telhado; *de albo corrupto*, contra quem adulterasse o *album* (edito do pretor), prevendo-se pena de quinhentos áureos; *de aedilitio edicto et redhibitione et quanti minoris*, que tomava caráter popular quando instrumentada pelo edito *de bestiis*, objetivando impedir que animais perigosos fossem levados a lugares frequentados pelo público; *de termino moto*, contra os que deslocassem as pedras demarcadoras das propriedades privadas; *de tabulis*, para impedir que o herdeiro abrisse a sucessão em caso de morte violenta do autor da herança, sem primeiro apurar a responsabilidade dos servos do falecido, a quem se reconhecia o dever de defendê-lo; *assertio in libertatem*, para obter a liberdade de um escravo; interdito de *homine libero exhibendo*, semelhante ao nosso *habeas corpus*; *de collusione detegenda*, promovível em caso de conluio entre escravos e seus antigos donos, quando estes declarassem que aqueles haviam nascido livres; *accusatio suspecti tutoris, vel curatoribus*, para proteção de tutelados e curatelados; havia ainda uma ação popular para proteção dos legados *ad pias causas* e para restituição de somas perdidas em jogo. Abrindo um parêntese nesta breve incursão pela *actio popularis* romana, afigura-se de utilidade um contraste entre esse precedente histórico e o seu atual desenho na vigente Constituição Federal, que *revalidou*, social e juridicamente, aquele instrumento processual, ao fixar expressamente em seu âmbito a possibilidade de tutela:

a) à moralidade administrativa;

- b) ao meio ambiente;
- c) ao patrimônio histórico e cultural.

Trata-se de formulação superior aos textos precedentes, já que na EC 01/69 apenas se acenava, singelamente, para a anulação de “atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas” (art. 153, § 31) e na lei regulamentadora (n. 4.717/65, art. 1.º, § 1.º) se alude à declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público das entidades da administração direta e indireta, entendendo-se por “patrimônio público” os “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”. Dissemos que agora se deu uma revalidação da ação popular porque a tutela da moralidade administrativa já estava no contexto da ação popular romana, esclarecendo Rafael Bielsa que tal ação servia à tutela das instituições administrativas “referidas à ordem pública, ao uso público, às liberdades públicas e à moralidade das autoridades, bem como a respeito dos que desempenhavam funções e cargos públicos”.¹¹ E, quanto ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, ambos concernem à gestão da res publica, já que sua preservação constitui encargo comum ao Estado e à coletividade (CF, arts. 170, VI, 225 e 216, caput e § 1.º). Ademais, embora na CF e na LAP não haja menção expressa a respeito, parece-nos possível, também, o uso da ação popular em face do Estado e da sociedade civil na área das relações de consumo, tomadas em dimensão coletiva, porque: a) o objeto da ação civil pública inclui a defesa do consumidor (Lei 7.347/85, art. 1.º, II), sendo que o caput remete, subsidiariamente, à ação popular; b) o parágrafo único do art. 2.º do CDC (Lei 8.078/90) equipara a consumidor “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”, donde enquadrar-se a espécie no conceito de interesse difuso (CDC, art. 81, parágrafo único, I); c) os órgãos públicos e os entes que os compõem são incluídos no conceito legal de “fornecedores” (CDC, arts. 3.º, 22); d) dispõe o art. 83 do CDC: “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. Afigura-se-nos possível, assim, v.g., uma ação popular movida contra a União (Ministério da Saúde), o órgão competente na área da regulamentação publicitária e a entidade que congrega as empresas fabricantes de cigarros, ao argumento de que a saúde pública não está satisfatoriamente preservada com a singela “advertência”, em letras miúdas, de que “fumar é prejudicial à saúde” (MANCUSO, 2015, p. 58/59).

Destarte, é válido expor que mesmo instintos há muitas gerações, o povo romano ainda se faz vivo nas leis e o império apenas mudou de armas físicas para armas burocráticas; e a atual democracia nada mais é do que uma Roma que se manteve viva sobre os anos (MANCUSO, 2015).

Direito Intermédio

Sobre essa seção é válido esclarecer que não há um consenso sobre seu vicejamento, pois se a sequência temporal histórica for levada em consideração para tal definição, sua conotação original não pode, de fato, ser considerada, pois se esse direito foi proveniente do Império romano, ele cessou durante a idade média. E depois? Pode-se dizer que após a idade média ele voltou, sem máculas, ou que o que

se seguiu após a idade média foi outro aspecto? Por essas e outras fontes é que se explana aqui uma possibilidade e não um consenso (MANCUSO, 2015).

Antes, em Roma, o Estado (ou o esboço do que esse se tornaria hoje) aceitava de bom grado as iniciativas individuais dos cidadãos em prol daquilo que fosse melhor para o coletivo. No entanto, deve-se levar em consideração que ao longo das mudanças das épocas essas aberturas foram sendo modificadas, refinadas ou mesmo engessadas – principalmente na Idade Média, onde o povo passou a ser dominado e subjugado, e mesmo a liberdade não existia e as trevas religiosas dominavam (MANCUSO, 2015).

Direito Contemporâneo

Ao contrário do tópico anterior, a contemporaneidade dentro do direito pode ser apontada consensualmente acontecendo nos anos de 1836, na Bélgica, e em 1837, na França. Mais de 20 anos depois é que a Itália se fez presente nesse aspecto legal. No entanto, a Itália se destaca como sendo o primeiro núcleo de direito urbanístico já registrado (MANCUSO, 2015).

No entanto, a mesma Itália que despontou com aspectos peculiares da lei acabou sendo a mesma Itália que posteriormente, mais uma vez⁶, boicotou o povo de seus direitos com o fascismo – assim como Espanha e Brasil, que posteriormente também tiveram seus períodos de ditaduras (MANCUSO, 2015).

Em outros países, como França e Portugal, atualmente, existe uma divisão quanto ao seu sistema de jurisdição. Na França ele segue a seguinte bifurcação: o *poder judiciário* e o *direito administrativo*. Assim

De forma geral, a proteção de interesses metaindividuais, na França, é usualmente deferida às chamadas *associações agréées* (entidades associativas credenciadas pelo Estado), que assim atuam em temas de larga repercussão social, como em razão de práticas racistas (Lei 546, de 01.07.1972), defesa de consumidores (Lei 73-1193, de 27.12.1973, art. 46, dita *Loi Royer*, complementada pelo Código de Consumo - Lei 421-1), defesa do meio ambiente (Código Rural, art. L.252-3). Enfim, como anota Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, “a defesa dos interesses coletivos na França está limitada à atuação das associações, como parte civil, nas ações civis (*action civile*). Embora não haja norma geral permissiva, a legislação francesa vem ampliando gradativamente as hipóteses legais nesse sentido” (MANCUSO, 2015, p. 64).

⁶ Indica-se o aspecto de “Mais uma vez” pelo fato de que a Idade Média pode vir a ser considerada a primeira experiência de retirada do poder e liberdade, tanto religiosa quanto democrática, do povo.

Já em Portugal se segue a divisão dos aspectos legais em *índole corretiva* e em *índole supletiva*, mas se disponibiliza o direito resguardado da participação popular nos procedimentos burocráticos de administração. Quando se compara a atuação Portuguesa com a Brasileira se verifica que ambas possuem semelhanças quanto a proteção aos *direitos transindividuais*, enquanto que quando se compara a atuação Francesa em com a Alemã, obtém-se que as *Associações Associativas* é que se destacam, pois os interesses superindividuais são dominantes (MANCUSO, 2015).

Na Inglaterra, assim como na Espanha, é que se poderá apontar uma existência da ação popular de fato com caráter popular, o total oposto daquilo que acontece nos Estados Unidos, onde o que existe são as ações ditas coletivas. Já na Argentina essa ação popular é enfática nos aspectos da justiça eleitoral (MANCUSO, 2015).

Enfim, na América Latina remanesce, *de lege ferenda*, a proposta de um Código Modelo (ou tipo) de processo Civil Ibero-Americano, com destaque para uma disciplina sistemática das ações coletivas, a exemplo do indicado na Diretiva 98/27 da União Europeia, para os países do velho continente (MANCUSO, 2015, p. 71).

Longe de cair no ostracismo⁷ existe a previsão de se manter nessa linha ascendente aonde os indivíduos possam ser conhecedores de seus direitos e possam exercê-los em serem ativos na gestão daquilo que é público, por conseguinte uma obrigação de todos. Assim, essa breve amostragem feita a nível mundial será a gora afunilada para o aspecto apenas nacional, para que assim se possa conhecer as jurisdições de nosso país (MANCUSO, 2015).

Direito Brasileiro

Não se pode falar sobre esse tema sem mencionar a importância da Constituição como divisor de águas. Antes disso todos os embasamentos sobre as ações populares na verdade provinham, como já mencionado anteriormente, das

⁷ Era uma punição existente em Atena, na Grécia antiga, onde o político era votado para ser banido, exilado, por dez anos caso fosse ameaçasse a democracia.

ideias romanas, mas já em 1916 o advento do código civil propôs uma ideia do que seria a aplicação das ações populares. No entanto, muitos contestavam a sua existência e mesmo eficácia, pois dava poderes ao povo em uma época de transição entre o império e a república. Em 1920 o Estado da Bahia indicou que daria este poder ao povo. É claro que as limitações e burocracias eram amplas, mas ao menos foi um primeiro momento de atuação (MANCUSO, 2015).

Mesmo assim ainda havia quem dissesse que a ação popular era algo que não iria vingar e mesmo que seria uma brecha para os demandes de pessoas sem a devida instrução e/ou conhecimento. Foi com a constituição de 1936 que se proporcionou uma verdadeira base para a discussão das ações populares no Brasil desde o período imperial ao começo da república (onde as ordens provinham da coroa), e que também proporcionou os iniciais consensos doutrinários de jurisprudência sobre Ações Populares (MANCUSO, 2015).

No entanto, na prática as ações populares não foram bem recebidas. Quando o povo se colocava a questionar a igreja e/ou o Estado (que são, de fato, os alvos das ações populares) as respostas dos magistrados sempre eram favoráveis as instituições e, por conseguinte, contra as ações populares (MANCUSO, 2015).

Constitucionalmente estabelecida, não só foi recebida com reservas como também nem chegou a se formar, muito embora tenha existido um projeto para sua regulamentação. (...) A resolução da municipalidade entra na ordem dos atos totalmente discriminatórios, que são imunes a ação fiscalizadora do poder judiciários (MANCUSO, 2015, p. 74/75).

Com a entrada na era do **Estado Novo**, e a inserção no meio obscuro da ditadura (uma segunda idade das trevas se comparada com a Idade Média e suas proibições e desmandes), de fato, as ações populares foram negadas em essência e em juízo e em 1937 foi outorgada – o que não seria de causar estranheza uma vez que já anteriormente se falou que Itália e Espanha passaram por período de ditaduras aonde todos os direitos populares foram tolhidos (MANCUSO, 2015).

No entanto, em 1939, como o Código de Processo Civil, novamente a ação popular passou a fazer parte das leis governamentais, ainda meramente na parte escrita, mas em 1946, após a longa noite de trevas que foi a ditadura, além de

reinserido na legalmente, esse artigo teve seu objeto ampliado e sua atuação disponibilizada, como demonstra Mancuso (2015) a seguir

Facilmente se percebe desse contraste que não se cuidou apenas de uma **reintrodução** da ação popular no cenário jurídico-constitucional, mas de uma sensível **ampliação de seu objeto**, que agora albergava também a administração indireta: autarquias e sociedades de economia mista, critérios que, de resto, viria a ser observado nos textos constitucionais subsequentes (MANCUSO, 2015, p. 76).

No entanto, a própria Constituição Federal de 1946 foi contestada em dois aspectos. O primeiro questionamento visava debater se o dispositivo que reintroduzia a ação popular na carta seria autoaplicável ou se ainda exigiria alguma regulamentação para que a mesma fosse aplicável. Já o segundo questionamento visava saber se atos anteriores a carta (1946) deveria/poderiam ser analisados sob essa lente atual. A resposta para esses questionamentos indicou que

Quanto ao primeiro daqueles aspectos, o magistrado entendera que tal direito de ação “independe de regulamentação ulterior para ser usado e exercitado”. Faltando a norma regulamentadora infraconstitucional, prosseguia, “o mandamento constitucional é dilatado de acordo com as regras de hermenêutica, e através dos princípios sobre a integração do ordenamento jurídico, porque a imediata aplicação de um direito individual solenemente proclamado sobreleva à desejável uniformidade de soluções nas diversas controvérsias que o assunto possa suscitar”. E quanto ao segundo aspecto suprarreferido, entendia J. F. Marques que não cabia excepcionar às malhas da ação popular os atos praticados anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1946, porque “ligar o direito de agir ao direito subjetivo substancial constitui revivescência do conceito romanístico da *actio*, de há muito banido pela ciência processual” (MANCUSO, 2015, p. 77).

Com a Constituição Federal de 1967 a dicção da ação popular foi muito semelhante a de 1946, mas a de 1967 acabou por empobrecer o espectro da ação popular, que só voltou a ter o devido respaldo quando em 1988 uma nova constituição surgiu e de imediato trouxe uma opção mais abrangente pra ação popular (MANCUSO, 2015).

A Lei da Ação Civil Pública (n. 7.347/85, art. 1.º, II) permite inferir o uso da ação popular na *área do consumo*, como procuramos demonstrar no item 2.1, supra, parte final. De permeio entre a Ec 01/69 e a Constituição vigente, tivemos ainda a Lei 6.938/81 que em seu art. 14, § 1.º, trouxe a legitimação do Ministério Público para a ação de responsabilidade civil em caso de danos causados ao *meio ambiente*, valor indisponível, sindicável assim pela ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 1.º, I) como pela ação popular (CF, art. 5.º, LXXIII). Conjugando esse último dispositivo com o art. 25, IV, *b*, da Lei Orgânica Nacional do MP – 8.625/93 (MANCUSO, 2015, p. 78).

Assim, critérios abrangentes e analíticos foram introduzidos e especificamente para a tutela de erário, essas ações vêm sendo bastante utilizadas pelo Ministério Público, sendo que, na verdade, “o Ministério Público não aparece legitimado para a ação popular constitucional” (MANCUSO, 2015, p. 79).

3. Necessidades para aprovação do processo

3.1. Considerações Gerais

Como optou-se nesse trabalho pelo objetivo de esclarecer a comunidade leiga os aspectos jurídicos da participação popular, faz-se necessário apresentar a ação popular como instrumentos que promove a tutela (proteção e fiscalização) coletiva dos direitos. Para tanto, alguns requisitos devem ser observados nesse trabalho para que nenhuma dúvida reste para o leitor, dentre eles, a apresentação da lei.

Lei nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965 (Ação Popular)

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977).

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as conseqüências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II - A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII - A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII - O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais:

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação.

IX - A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

DA COMPETÊNCIA

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas

peças jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 1977)

DOS SUJEITOS PASSIVOS DA AÇÃO E DOS ASSISTENTES

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem,

sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

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

DO PROCESSO

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I - Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

- a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;
- b) a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, ficando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento.

§ 1º O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável.

II - Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixado na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III - Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas, Salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV - O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando for o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V - Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI - A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antigüidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento, salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficarà sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, n. I, letra "b"), informações e certidão ou fotocópia de documento necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 5º, e art. 7º, n. I, letra "b").

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

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.

Art. 12. A sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, "ex-officio", determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução. o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

§ 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Para os fins desta lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

O emprego do vocábulo “cidadão” pelo texto constitucional não é fortuito (aquilo que não acontece por acaso), mas muito a propósito (pois busca alcançar sua finalidade de proteção do erário).

Esta é a razão pela qual se exige do autor popular não só a qualidade de nacionalidade (ser efetivamente brasileiro), mas também a posse dos direitos políticos (que nada mais é do que o sufrágio universal e pelo voto direto). Assim, não podem ser impetrados da garantia constitucional⁸ por não serem detentoras da qualificação jurídica de cidadãos.

Mário Bento Martins Soares sustenta que o direito constitucionalmente assegurado ao autor popular é de natureza cívico-política, tal como o direito de voto. Se repugna qualquer tipo de assistência ao ato de votar, igualmente repugna ao livre exercício de qualquer direito (Soares, 1980).

As pessoas jurídicas (como as entidades não-governamentais), nem tampouco as físicas, que não se encontrem na fruição das prerrogativas cívicas (ou seja as pessoas físicas que não exerçam a sua cidadania), quer por nunca as terem adquirido, quer por, embora já tendo estado na sua posse delas, terem decaído em caráter permanente ou transitório.

3.2. Elementos subjetivos

Quanto as partes, pode-se dizer que

a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, em seu artigo 1º, dispõe que, na ação popular constitucional brasileira, o sujeito ativo da relação processual, é o cidadão que, em nosso direito, é o nacional no pleno gozo dos direitos

⁸ Se quer dizer, alcançados de forma legal pela garantia constitucional que nada mais é do que um remédio que busca proteger os direitos fundamentais de todo cidadão.

políticos básicos, tanto assim que em seu parágrafo 3º, estabelece que a prova da cidadania para ingresso em juízo será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda. Por outro lado, com fulcro nos artigos 6º e 11 do mesmo diploma legal, figuram, como sujeitos passivos na demanda popular:

a) as autoridades, funcionários ou administradores que autorizaram, aprovaram, ratificaram ou praticaram o ato impugnado, ou que, por omissão, tenham dado oportunidade à lesão;

b) os beneficiários diretos, que, no caso de procedência do pedido, são condenados ao pagamento das perdas e danos necessários à recomposição do patrimônio público;

c) as pessoas jurídicas de direito público e privado a que se refere o artigo 1º do referido diploma legal, posto que a tutela jurisdicional é pleiteada em face delas.

Ressalte-se, contudo, que referidas entidades, muito embora figurem no polo passivo da relação processual, pela própria finalidade da ação, não podem ser condenadas a recompor o prejuízo causado a si mesma, tanto assim que podem contestar a ação ou atuar ao lado do autor, como assistente, pugnando pela procedência do pedido (NETO, 2003, p. 91/92)

3.3. Elemento Objetivo

Quanto ao Pedido,

Segundo escólio de Vicente Grecco Filho, o pedido elemento objetivo - , de acordo com a doutrina moderna, é o objeto da ação, isto é, a matéria sobre a qual incidirá a atuação jurisdicional. Em termos gerais, é possível distinguir, no pedido, um objeto imediato e um objeto mediato. O objeto imediato do pedido é a providência jurisdicional solicitada (ex: a condenação do réu ao pagamento da importância X); o objeto mediato é o bem que o autor pretende conseguir por meio dessa providência (ex: a importância X). O objeto imediato (de um pedido) é sempre único e determinado; não assim o mediato. Na ação popular, o pedido imediato será sempre de natureza desconstitutiva ou, ainda, desconstitutivo condenatório, uma vez que se pede a desconstituição do ato lesivo ao patrimônio público lato sensu e a eventual condenação dos responsáveis e beneficiários à reparação do dano causado. O pedido de desconstituição precede e é condicionante do pedido condenatório, tratando-se, pois, de cumulação sucessiva em que o acolhimento de um pedido depende do acolhimento de outro, como ocorre com o pedido de investigação de paternidade cumulado com o de alimentos. O pedido mediato será a insubsistência do ato reputado como lesivo ao patrimônio público. Quando o ato praticado for lesivo à moralidade administrativa, sem causar qualquer lesão ao patrimônio público, ao meio ambiente ao patrimônio histórico ou cultural, o pedido será meramente desconstitutivo (NETO, 2004, p. 92/93/94).

3.4. Fundamento Jurídico

Juridicamente,

Considerando-se que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, a causa remota na ação popular consiste na demonstração, pelo autor, de sua condição de cidadão em decorrência da qual pode exercer seus direitos políticos, passando a exigir do Estado administrador que cumpra com seu poder-dever básico, que é a gestão eficiente do patrimônio público. Na verdade, o autor popular age como mandante virtual da sociedade, pleiteando a desconstituição do ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Destarte, a causa remota da ação popular repousa no direito subjetivo público inerente a cada cidadão de exigir que a gestão da coisa pública seja proba, eficaz e responsável. A causa próxima será o ato ou omissão da Administração Pública que tenha causado lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (NETO, 2003, p. 96)

3.5. Possibilidade Jurídica do Pedido

Na ação popular o autor deve demonstrar que a sua pretensão encontra guarida em qualquer das hipóteses previstas expressamente na Constituição Federal (artigo 5º inciso LXXIII), bem como na Lei nº 4.717/65 regulamentadora, quais sejam:

- a) nulidade do ato por vício de incompetência, forma, ilegalidade do objeto, inexistência de motivos ou desvio de finalidade (art. 2º);
- b) atos presumidamente lesivos (art. 4º), desde que comprovadas as hipóteses previstas em seus incisos;
- c) atos anuláveis segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles (art. 3º);
- d) afronta ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural ou histórico (art. 5º, inc. LXXIII da C.F).

Esta é a melhor interpretação que se pode dar, uma vez que, a par do teor do dispositivo constitucional, o rol das hipóteses previstas na lei regulamentadora (Lei nº 4.717/65), por sinal recepcionada, é de natureza exaustiva e não exemplificativa. Contudo, a possibilidade jurídica do pedido, enquanto condição impeditiva de conhecimento do mérito, deve ficar reservada para aquelas hipóteses em que, à mera leitura da inicial, já possa o julgador concluir que a pretensão do autor não tem previsão sequer teórica no ordenamento jurídico, ou ainda, que este a iniba expressamente. De fato, se a causa do pedido desconstitutivo condenatório é uma afirmação de ilegalidade lesividade ou de imoralidade, mesmo que dependente de prova, não há como se acolher a carência da ação pela impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que, em tese, os textos de regência (Constituição Federal e Lei nº 4.717/65) prevêem a ação popular para aquela hipótese (NETO, 2003, p. 98/99/100).

3.6. Interesse de Agir

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 subvencionadas⁹ com dinheiros públicos).

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 (financeira), pois deve abranger também, os valores morais, artísticos, estéticos, espirituais, ou históricos da sociedade ou comunidade – isso quer dizer, valores de ordem moral e cívica.

3.7. Legitimidade da ação popular

A Ação Popular na Constituição Federal vem de um direito político, de matiz nitidamente democrático, à ajuda do qual o cidadão ascende à condição de controlador da atividade administrativa.

A legitimidade da ação popular está descrita no art.5, LXXIII anos artigos 1 e 4º da Lei 4.717/1965, vindo ser atribuída a todo cidadão, sendo direito de todos ter uma gestão que não cause danos a coisa pública (patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa). No entanto, esta legitimidade só é concedida ao cidadão (aquele que exerce sua cidadania, como já explicado anteriormente).

Não basta ser brasileiro para ter essa legitimidade ativa de conduzir uma ação popular, pois os pressupostos de cidadania exigem que o indivíduo esteja em dias com suas obrigações eleitorais e, provando, assim, ser brasileiro e estar quite com seus direitos políticos (direito de voto, que a Constituição Federal atribui, obrigatoriamente para os maiores de 18 anos, e, facultativamente, para os analfabetos e aos maiores de setenta anos e menores de 18 anos), vedado tal direito aos estrangeiros (art. 14, § 1º, incisos, alíneas e § 2º).

⁹ Subsídio ou auxílio, os conhecidos incentivo. O qual pode ser destinado até para entidades que não são públicas, mas que ao receberem verbas públicas devem ser tratadas como públicas, pois administram o erário.

Sendo assim, para ter legitimidade de impetrar a ação popular deve-se preencher dois requisitos: ser brasileiro e eleitor. Somente deve-se fiscalizar seus representantes aqueles que os elegem, criando assim legitimidade também para fiscalizar a gestão do erário.

3.8. Legitimidade ativa

É chamado de sujeito ativo, o autor dessa ação, qualquer pessoa física, humana, que possua o exercício dos direitos políticos¹⁰ e seja brasileiro (como dito anteriormente, pelas razões político-democráticas já citadas, art. 1º, § 3º, pois a lei exige que cópia do título de eleitor, ou documento equivalente, acompanhe a peça inicial do processo).

Diga-se de passagem, que o autor age, ou aciona o poder judiciário, buscando fazer 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.

A legitimação ativa recai, por conseguinte, em qualquer cidadão. O conceito de cidadão é um conceito restrito, impondo-se distinguir nacionalidade de cidadania, (...) vínculo jurídico político de direito público interno, que faz da pessoa um dos componentes da dimensão pessoal do Estado. Cidadania, da qual a nacionalidade é pressuposto, é um status atribuído ao nacional que, ao alistar-se, passa a usufruir do direito de sufrágio e o gozo dos direitos políticos, tornando-se, a partir daí, no caso específico do tema abordado, legitimado a propor ação popular, tanto assim que a Lei nº 4.717/64, em seu artigo 1º, parágrafo 3º, exige, como prova da cidadania, para ingressar em juízo, a apresentação do título de eleitor ou documento que a ele corresponda (NETO, 2003, p. 112, 113).

No entanto, o mesmo autor enfoca a problemática da autoria da ação popular por brasileiro que exerça seus direitos eleitorais, mas seja menor de idade, pois como dito anteriormente, a Constituição Federal atribui facultatividade aos menores de idade (art. 14, § 1º, incisos, alíneas e § 2º).

¹⁰ Que nada mais é que estar em dias como o exercício da cidadania – ser eleitor comprovando materialmente.

E o cidadão eleitor menor de dezoito anos, pode figurar como autor de ação popular? A Constituição Federal, em seu artigo 14, parágrafo 1º, inciso II, estabelece que o alistamento eleitoral e o voto são facultativos para os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos. Por outro lado, o artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal, exige que o autor da ação popular seja cidadão, significando dizer que seja eleitor, condição essa, por sinal, igualmente exigida pela Lei nº 4.717/65, ao estabelecer em seu artigo 1º, parágrafo 3º, que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral ou documento que a ele corresponda. Nesse sentido: Parte legítima para propor ação popular é o eleitor. Não juntado, com a inicial, o título eleitoral ou outro documento comprovando estar o agente no exercício dos seus direitos políticos, impõe-se a extinção do processo, se não atendida a exigência no prazo legal, por carência do direito de ação (...) (NETO, 2003, p. 112, 113).

3.9. Legitimidade Passiva

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.

Assim, a ação deve pode ser proposta:

- a) Por um grupo – Moradores de determinado conjunto habitacional
- b) Contra um grupo – que visem processo contra uma construtora e um órgão/entidade que financie as obras.

Esse tipo de ação em grupo se intitula como proveniente de litisconsortes (uma ou mais pessoas que buscam juntamente com outras, em juízo a reparação de algum ato que lhes causou danos, sendo no caso específico da ação popular prejuízo a todos), pois o erário é um bem de todo e qualquer cidadão.

Nesse tipo de ação existe sempre uma figuração como autor, réu, coautor ou corréu, havendo a exclusão de algum deles em caso de comprovação da inexistência de culpa.

A Lei nº 4717/65, em seu artigo 6º, estabelece que a ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º,

contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado.

a) PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO.

Entre as pessoas jurídicas de direito público inserem-se os entes políticos, - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como as entidades autárquicas. Entre as pessoas jurídicas de direito privado incluem-se as sociedades de economia mista, sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, as empresas públicas, os serviços sociais autônomos, as instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio da receita anual, as empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e quaisquer outras entidades subvencionadas pelos cofres públicos. Como esclarecido anteriormente, essas entidades podem optar entre contestar o pedido, deixar de fazê-lo e até mesmo intervir no feito como assistente do autor popular, pugando pela procedência do pedido. Em face dessa situação anômala, já se cogitou, em doutrina, que o Estado sempre deveria ser colocado na posição de vítima (se nos for permitida a nomenclatura) ou, no máximo, de simples assistente, ou dos autores, ou dos réus, *adjuvandum tantum*. Nunca, porém, na condição de réu.

B) AUTORIDADES, FUNCIONÁRIOS E ADMINISTRADORES.

Autoridades são os órgãos de cúpula da pessoa jurídica de direito público ou privado, podendo ser os chefes do Poder Executivo ou os presidentes das demais entidades (NETO, 2003, p.119/120).

Assim, sujeito ativo seria o autor da ação enquanto o passivo seriam as entidades a quem a ação é dirigida.

4. A ação popular em defesa do Erário

A defesa do erário pela ação popular é centrada em fiscalizar vícios dos atos e contratos administrativos, pois a ação tem como finalidade objetiva a proteção do erário, por meio da fiscalização dos requisitos de existência e validade dos atos administrativos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto). Logo, tendo defeito ou vício se deve se buscar a nulidade de tais atos.

O cidadão brasileiro não utiliza a ação popular de maneira eficaz, além de ter uma cultura de submissão. Ele vê na busca das provas uma dificuldade incomensurável, preferindo deixar o patrimônio de todos ser dilapidado pela ganância de poucos. Isso se comprova pela comparação entre os casos de corrupção noticiados e a branda quantidades de ações populares ajuizadas país a fora. A ação popular é mais utilizada no caráter de fazer oposição sempre por alguém que não teve sucesso em sua empreitada política vê na ação popular.

Desta forma, buscando interesses pessoais e não a defesa de um bem da sua nação, a ação popular transforma-se apenas em um instrumento de punição ao opositor que foi bem sucedido, mas através deste trabalho busca-se expandir e popularizar o ajuizamento eficaz e necessário da ação popular, vindo a ser instrumento de defesa do erário e não instrumento de busca de um interesse individual de quem quer que seja.

Além de ter o cidadão a ação popular para a defesa do erário, a administração pública tem como mecanismo de defesa a lei anticorrupção que protege de atos lesivos e condutas ilícitas ao erário, tanto por parte dos agentes públicos como também por parte do particular, que pode sim causar dano (SOUZA, [s.d]).

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

- I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional (BRASIL, 2013).

5. Conclusão

Nesse trabalho bibliográfico foram encontradas inúmeras informações a respeito da ação popular, porém neste trabalho monográfico busca-se trazer de uma forma acessível a ação ponto a ponto ao cidadão, mas somente no que for necessário para a propositura da ação, pois o cidadão comum precisa entender apenas as informações necessárias para dar prosseguimento a ação; em que situações ele pode vir a lhe utilizar; e quais seus benefícios à sociedade, e a ele mesmo; e por fim o porquê de usar a ação popular e não outro remédio constitucional.

Espera-se ter mostrado como o controle e a fiscalização através da ação popular, visando a defesa do erário como de todos, deve ser zelado por cada cidadão mais zelado com pulso fiscalizatório, pois temos muitos administradores que estão com controle quase total sobre esse erário e que se não for conduzido de forma sabia e honesta trará prejuízos a valores fundamentais de cada um de nós.

Assim, esse trabalho vem para também expandir o conhecimento do cidadão sobre a ação popular com o objetivo da sociedade buscar esse direito em prol de uma vida mais justa e digna, deixando de ter o comportamento condescendente em demasia, vindo a ter sua opinião formada e seu caráter baseado em princípios elementares da educação como a ética, liberdade e solidariedade humana; valores que farão com que o cidadão tenha atitudes de zelar não só por si e sua prole, mas também por toda a coletividade.

O referido trabalho foi falho em pesquisas de campo, pois não se encontrou cidadão que soubessem o que seria a ação popular. Assim, em vez de contribuir, essa pesquisa até atrapalharia, pois o objetivo do trabalho é divulgar de uma forma clara a ação popular e como utilizar a mesma e não direcionar essa informação a quem a entende, pois isso seria sem sentido algum.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos: **Lei nº 12.846**, de 1º de Agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRITO, L. E. **A Ação Popular Como Instrumento de Invalidação da Sentença Lesiva ao Patrimônio Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CERDEIRA, M. T. **Direitos Difusos e Coletivos: Direito do Consumidor III – Processo do Consumidor – 2ª Parte**. Curso de Pós-Graduação em “Direito das Relações Sociais”. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, [s.d.].

MANUSIO, R. C. **Ação Popular**. 8ª Edição (Revisada, Atual e Ampliada); São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NETO, P. P. **Ação Popular**. Universidade Paulista – UNIP. Campinas: São Paulo, 2003.

SOUZA. J. C. **A Defesa do Patrimônio Público**, (s.d.). Disponível em: https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/363/defesa%20patrimonio%20publico_Souza.pdf?sequence=1

Universidade de São Paulo. Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: Documento eletrônico e impresso Parte I** (ABNT)/Sistema Integrado de Bibliotecas da USP, 2ª Edição; Revisão Ampliada, São Paulo: Sistema Integrado, 2009. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/ABNT_2011.pdf.