

Ação Popular

BERNARDO PIMENTEL SOUZA

Professor de Direito Empresarial, Direito Constitucional e Direito Processual Civil do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa, Professor de Direito Processual Civil da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal, Professor de Direito Processual Civil do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Professor de Direito Processual Civil do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB (1998-2006), Professor de Direito Processual Civil e de Direito Constitucional do Instituto de Ensino Superior de Brasília – IESB (2003-2006), Assessor de Ministros do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (1995-1999), Curador Especial no Superior Tribunal de Justiça (2005-2006).

DOI: 10.11117/22361766.23.01.03

RESUMO: O presente artigo visa a discutir os aspectos processuais da ação popular, especificamente acerca das especificidades de seu objeto e dos legitimados ativa e passivamente para a demanda constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Ação popular; aspectos processuais.

ABSTRACT: This article aims to discuss the processual aspects of the *ação popular*, specially its object and the ones who are legitimated to act.

KEYWORDS: Ação popular; processual aspects.

SUMÁRIO: 1 Preceito constitucional de regência; 2 Conceito de ação popular; 3 Patrimônio público; 4 Ato lesivo; 5 Ato administrativo; 6 Atos comissivos e omissivos; 7 Escopo da ação popular: defesa da coletividade; 8 Natureza jurídica da ação popular; 9 Ação popular e ação de mandado de segurança; 10 Ação popular e ação civil pública; 11 Ação popular corretiva e preventiva; 12 Legitimidade ativa: qualquer cidadão; 13 Litisconsórcio e assistência; 14 Prazo: cinco anos; 15 Legitimidade passiva; 16 Competência: juízo de primeiro grau; 17 Procedimento: ordinário, com adaptações; 18 Petição inicial; 19 Suspensão liminar do ato lesivo impugnado: possibilidade; 20 Contestação; 21 Reconvenção; 22 Ministério Público; 23 Possibilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade; 24 Sentença de procedência; 25 Sentença de carência da ação popular e reexame necessário; 26 Sentença de improcedência, reexame necessário e deficiência probatória; 27 Custas judiciais e ônus da sucumbência: regra da isenção; 28 Execução popular.

1 PRECEITO CONSTITUCIONAL DE REGÊNCIA

A ação popular está consagrada no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988. Além das linhas mestras consagradas no preceito constitucio-

nal de regência, a ação popular também segue o disposto na Lei nº 4.717, de 1965, com as modificações provenientes das Leis nºs 6.014 e 6.513, de 1973 e 1977, respectivamente, bem como na Lei nº 8.437, de 1992.

2 CONCEITO DE AÇÃO POPULAR

A ação popular é a ação constitucional conferida a todos os cidadãos para a impugnação e a anulação dos atos administrativos comissivos e omissivos que sejam lesivos ao patrimônio público em geral, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, com a imediata condenação dos administradores, dos agentes administrativos e, também, dos beneficiados pelos atos lesivos ao ressarcimento dos cofres públicos, em prol da pessoa jurídica lesada¹.

3 PATRIMÔNIO PÚBLICO

É amplo o significado da expressão constitucional *patrimônio público*. Em primeiro lugar, a ação popular é admissível não só quando os atos administrativos são lesivos às pessoas jurídicas de direito público interno, mas, também, quando a lesão atinge as entidades da administração indireta (como as empresas públicas e as sociedades de economia mista) e até mesmo outras pessoas jurídicas, desde que subvencionadas pelos cofres públicos (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, e art. 1º da Lei nº 4.717, de 1965).

Por outro lado, o conceito de *patrimônio público* alcança não só o patrimônio econômico, os cofres públicos, mas, também, os patrimônios histórico, cultural, artístico, turístico, estético, paisagístico, ambiental, natural e moral, bens caros à coletividade, passíveis de proteção mediante uma ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, e art. 1º, § 1º, da Lei nº 4.717, de 1965, com a redação determinada pela Lei nº 6.513, de 1977)².

4 ATO LESIVO

A expressão *ato lesivo* é encontrada no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Na verdade, a expressão já constava do art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.717, de 1965, ainda que no plural (*atos lesivos*).

1 Ainda a respeito do conceito, merece ser prestigiada a lição da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Ação popular é a ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo Poder Público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão” (*Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 525).

2 De acordo com a doutrina: “Na defesa do patrimônio público, que não é apenas o econômico, mas também o artístico, o estético, o histórico, o turístico e o paisagístico, cabe a suspensão liminar do ato impugnado” (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 325).

No que tange ao conceito de *ato lesivo*, há séria controvérsia tanto na doutrina quanto na jurisprudência. O estudo comparativo da doutrina e da jurisprudência revela a existência de três correntes acerca do significado da expressão *ato lesivo*. A primeira corrente sustenta que a lesão por si só autoriza a ação popular³. A segunda corrente defende que a lesão já contém a ilegalidade de forma implícita⁴. Já a terceira corrente assevera que a simples lesão não é suficiente para a ação popular, porquanto é indispensável que a lesão seja proveniente da ilegalidade, ou seja, que a lesão seja efeito da ilegalidade do ato administrativo, com a existência de uma relação de causa e efeito entre a ilegalidade e a lesão⁵.

No que tange à corrente predominante, prevalece a terceira tese, fundada no binômio ilegalidade-lesividade⁶. Não obstante, à vista do disposto no inciso LXXIII do art. 5º da Constituição de 1988 e do princípio de hermenêutica jurídica, segundo o qual as normas constitucionais devem ser interpretadas na busca da maior efetividade possível⁷, prestigia-se a primeira tese: a ação popular pode ser proposta diante da só lesividade do ato administrativo, independentemente da ilegalidade⁸.

- 3 Cf. doutrina: "A questão fica ainda presa quanto ao saber se a ação popular continuará a depender dos dois requisitos que sempre a nortearam: lesividade e ilegalidade do ato impugnado. Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato" (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed., 2006, p. 463-464).
- 4 Cf. doutrina: "A doutrina e a jurisprudência têm enfrentado o problema de saber se basta a lesividade para autorizar a demanda popular ou se é indispensável a configuração da ilegalidade. A questão pode ser solucionada pela compreensão de que é impossível a existência de um ato lesivo, mas 'legal'. É que a lesividade traz em si a ilegalidade" (TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed., 2005, p. 204).
- 5 De acordo com a doutrina: "O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público". "O pronunciamento do Judiciário, nessa ação, fica limitado unicamente à legalidade do ato e à sua lesividade ao patrimônio público. Sem a ocorrência desses dois vícios no ato impugnado não procede a ação". "O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 90, 92 e 97). "Assim, exige-se o binômio ilegalidade-lesividade para a propositura da ação, dando-se tão-somente sentido mais amplo à lesividade, que pode não importar prejuízo patrimonial, mas lesão a outros valores, protegidos pela Constituição" (WALD, Arnold. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 93, à vista da explicação que consta da nota de rodapé da página 8). "Finalmente, considera-se lesivo ao patrimônio das entidades protegidas o ato que, além de ilegal, tenha também lesividade" (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 325).
- 6 Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 7. ed., 1996, p. 526: "A tese que acabou predominando foi a da necessidade de conjugação dos dois fundamentos – ilegalidade e lesividade – como requisito para propositura da ação popular".
- 7 No mesmo sentido, na doutrina: "A interpretação constitucional colhe a característica da necessidade de concretização da norma jurídica, maximizando-a, porém, justamente por se tratar de norma constitucional" (TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 5. ed., 2007, p. 84-85). "Por isso ao invés de se ater a uma técnica interpretativa exigente e estreita, procura-se atingir um sentido que torna efetivos e eficientes os grandes princípios de governo, e não o que os contrarie ou reduza a inocuidade" (SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16. ed., 1996, p. 306, n. 364).
- 8 Conforme o texto do parágrafo, na doutrina: "Há as seguintes posições doutrinárias sobre o tema: a) necessidade de conjugação lesividade e ilegalidade; b) basta a lesividade; c) a lesividade contém a ilegalidade. Na jurisprudência o entendimento prevalecente é de que não basta a lesividade do ato impugnado se não contém também sua ilegalidade, embora a atual dicção da CF enfatize a lesividade" (RODRIGUES, Geisa de Assis. Da ação popular. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Ações constitucionais*, 2006, p. 224).

5 ATO ADMINISTRATIVO

A lesão que enseja a ação popular diz respeito aos atos administrativos, manifestações de efeitos concretos oriundas da administração da coisa pública. Em contraposição, atos legislativos e judiciais não ensejam ação popular. Com efeito, as leis e os atos normativos gerais e abstratos são impugnáveis mediante ações próprias (por exemplo, ação direta de inconstitucionalidade, ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental), e não por meio da ação popular. Da mesma forma, os atos judiciais são passíveis de recursos processuais e de ações próprias (por exemplo, ação rescisória, reclamação constitucional). Em suma, o ato lesivo passível de impugnação mediante ação popular é o ato administrativo⁹.

6 ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS

A expressão constitucional *ato lesivo* não distingue entre o ato comissivo, ou seja, o ato propriamente dito, e o omissivo, proveniente da inércia da autoridade que deveria praticar algum ato em defesa do patrimônio público. Daí a admissibilidade da ação popular contra atos comissivos e omissivos lesivos ao patrimônio público¹⁰.

7 ESCOPO DA AÇÃO POPULAR: DEFESA DA COLETIVIDADE

Embora possa ser proposta por um só cidadão, a ação popular tem como escopo a defesa da coletividade¹¹, porquanto são coletivos os bens tutelados

9 Assim, na doutrina: "Na ampla aceção administrativa, ato é a lei, o decreto, a resolução, a portaria, o contrato e demais manifestações gerais ou especiais, de efeitos concretos, do Poder Público e dos entes com funções públicas delegadas ou equiparadas. Ato lesivo, portanto, é toda manifestação de vontade da Administração danosa aos bens e interesses da comunidade" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 94).

10 No mesmo sentido, na doutrina: "Outro aspecto que merece assinalado é que a ação popular pode ter finalidade corretiva da atividade administrativa ou supletiva da inatividade do Poder Público nos casos em que devia agir por expressa imposição legal. Arma-se, assim, o cidadão para corrigir a atividade omissiva da Administração como para obrigá-la a atuar, quando sua omissão também redunde em lesão ao patrimônio público" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 95). "A lesão ou ameaça de lesão pode resultar de ato ou omissão, desde que produza efeitos concretos [...]" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 528). "Entendemos que se da omissão administrativa, que ocorre quando a Administração Pública devia agir e não o faz, resulta lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural há possibilidade da propositura da ação" (RODRIGUES, Geisa de Assis. Da ação popular. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Ações constitucionais*, 2006, p. 224).

11 Em sentido conforme, na doutrina: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed., 2006, p. 462-463: "O que lhe dá conotação essencial é a natureza impessoal do interesse defendido por meio dela: interesse da coletividade. Ela há de visar a defesa de direito ou interesse público. O qualificativo popular prende-se a isto: defesa da coisa pública, coisa do povo (*publicum*, de *populicum*, de *populum*)". "Contudo, ela se manifesta como uma garantia coletiva na medida em que o autor popular invoca a atividade jurisdicional, por meio dela, na defesa da coisa pública, visando a tutela de interesses coletivos, não de interesse pessoal". Também, no mesmo sentido, ainda na doutrina: "É um instrumento de defesa dos interesses da

pela ação: patrimônio público econômico, moral, ambiental, natural, histórico, cultural, turístico, estético e paisagístico. Por conseguinte, ainda que o autor possa ter algum interesse individual subjacente, a ação popular é só admissível quando busca a proteção do patrimônio público em geral¹².

8 NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO POPULAR

Como bem revela o art. 22 da Lei nº 4.717, de 1965, a ação popular tem *natureza específica*.

Em primeiro lugar, a ação popular reside no rol das ações constitucionais, porquanto está prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, ou seja, ao lado das principais ações constitucionais (*habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data*, mandado de injunção).

Sob outro prisma, trata-se de ação civil de natureza constitutiva, porquanto enseja a anulação dos atos administrativos lesivos ao patrimônio público. Ademais, a ação popular também tem natureza condenatória, em virtude da possibilidade da imediata condenação dos administradores, dos agentes administrativos e de terceiros citados como réus na ação, os quais são condenados desde logo, ou seja, no mesmo processo, ao ressarcimento dos cofres públicos¹³. Trata-se, portanto, de ação com natureza eclética, mista, em razão das naturezas constitutiva e condenatória¹⁴.

9 AÇÃO POPULAR E AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA

Como ação específica do cidadão contra os atos administrativos lesivos ao patrimônio público, ou contrários à moralidade administrativa, a ação po-

coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 88). "No entanto, prevalecem as duas características básicas: o fato de que sua titularidade cabe a qualquer cidadão e o de que este age na defesa do interesse público e não de interesse individual" (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 524).

- 12 De acordo, na jurisprudência: STF, RE 74.151/PR, 1º T., Diário da Justiça de 25 de agosto de 1972: "Ação popular. Legitimidade *ad causam* de qualquer cidadão, ainda que ele possa ter algum interesse de ordem particular, desde que tenha em mira, não proteger qualquer direito seu, mas apenas resguardar o patrimônio público. Recurso extraordinário conhecido e provido".
- 13 Em sentido semelhante, na doutrina: "O ato lesivo não é praticado contra o indivíduo, mas contra o patrimônio da entidade pública de que o agente administrativo participa, objetivando a ação de reparação do dano, em favor da entidade, responsabilizando todos aqueles que, administradores ou não, a ele concorreram" (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 323).
- 14 De acordo, na doutrina: "Pela ação popular, o que se pleiteia do órgão jurisdicional é: 1. a anulação do ato lesivo; 2. a condenação dos responsáveis ao pagamento de perdas e danos ou à restituição de bens ou valores, conforme art. 14, § 4º, da Lei nº 4.717. Daí a dupla natureza da ação, que é, ao mesmo tempo, constitutiva e condenatória" (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 531).

pular prevalece em relação ao mandado de segurança, ação cujo campo de incidência é obtido por exclusão, à vista do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal. Daí a inadequação do mandado de segurança diante de hipótese própria de ação popular, como bem assentou o Supremo Tribunal Federal no Enunciado nº 101: “O mandado de segurança não substitui a ação popular”¹⁵. Ademais, as ações têm ritos distintos, porquanto a ação popular segue o procedimento ordinário e enseja dilação probatória, até mesmo a produção de provas testemunhal e pericial (cf. art. 7º, inciso V, da Lei nº 4.717, de 1965), as quais não podem ser produzidas no mandado de segurança, cuja celeridade do procedimento pressupõe prévia prova documental juntada já com a petição inicial. Por fim, enquanto o mandado de segurança é apto à defesa de direitos individuais, a ação popular só tem como escopo a defesa de direitos transindividuais, coletivos¹⁶.

10 AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O cotejo analítico dos preceitos constitucionais e das leis de regência da ação popular e da ação civil pública revela a existência de grande semelhança em relação ao objeto da proteção de ambas as ações constitucionais. Na verdade, as principais diferenças residem na legitimidade ativa e na legitimidade passiva. Enquanto a ação popular é exclusiva do cidadão, a ação civil pública pode ser movida pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública¹⁷, por pessoa jurídica de direito público, por entidade da administração indireta e até mesmo por associação civil constituída há pelo menos um ano, cujas finalidades institucionais sejam transindividuais. Quanto ao pólo passivo, a ação popular é movida contra a pessoa jurídica lesada, os respectivos administradores e agen-

15 No mesmo sentido, na jurisprudência: Pleno do STF, MS-AgRg-ED 25.609/DF, Diário da Justiça de 22 de setembro de 2006, p. 29; e Pleno do STF, MS 23.182/PI, Diário da Justiça de 3 de março de 2000, p. 63: “Com isso, está pretendendo converter a ação de mandado de segurança em autêntica ação popular, o que não é tolerado pela Súmula nº 101 desta Corte”.

16 De acordo, na doutrina: “Realmente, os pressupostos do mandado de segurança são diversos dos da ação popular e o rito processual daquele não se coaduna com a maior amplitude das discussões e provas necessárias ao julgamento da ação popular” (BARBI, Celso Agrícola. *Do mandado de segurança*. 7. ed., 1993, p. 89, n. 96). “Por fim, lembramos que a ação popular é inconfundível com o mandado de segurança e colima fins diversos, razão pela qual tais remédios judiciais não podem ser usados indistintamente (STF, Súmula nº 101). Cada um tem objetivo próprio e específico: o mandado de segurança presta-se a invalidar atos de autoridade ofensivos de direito individual ou coletivo, líquido e certo; a ação popular destina-se à anulação de atos ilegítimos e lesivos do patrimônio público. Por aquele se defende direito próprio; por esta se protege o interesse da comunidade, ou, como modernamente se diz, os interesses difusos da sociedade” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 95-96).

17 Assim, na doutrina: “Por meio da alteração introduzida pela Lei Federal nº 11.448, de 15.01.2007, foi atribuída, expressamente, legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública à Defensoria Pública (art. 1º, II, da Lei nº 7.347/1985)” (GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Ação civil pública – Legitimidade ativa da defensoria pública* – Lei nº 11.448/2007. In: *Direito civil e processo: estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim*, 2008, p. 689).

tes administrativos, bem assim contra os beneficiados pela lesão ao patrimônio público. Em contraposição, a ação civil pública tem como alvo qualquer pessoa, natural ou jurídica, de direito público ou privado.

Por fim, ao contrário do que ocorre com o mandado de segurança, o qual é inadmissível quando for cabível ação popular, o mesmo não ocorre com a ação civil pública, a qual pode ser movida na pendência de ação popular¹⁸, como bem autoriza o art. 1º da Lei nº 7.347, de 1985, observada a prevenção prevista no § 3º do art. 5º da Lei nº 4.717, de 1965.

11 AÇÃO POPULAR CORRETIVA E PREVENTIVA

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a ação popular pode ser corretiva (ou seja, repressiva) de atos administrativos lesivos já praticados, mas, também, pode ser preventiva, a fim de evitar futura lesão ao patrimônio público¹⁹. Aliás, a autorização legal (cf. art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717, de 1965) de suspensão liminar do ato lesivo impugnado confirma a existência da ação popular preventiva.

12 LEGITIMIDADE ATIVA: QUALQUER CIDADÃO

A ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão. Considera-se cidadão o nacional com direitos políticos, ou seja, o brasileiro eleitor. Não importa se a nacionalidade é originária (brasileiro nato) ou adquirida (brasileiro naturalizado), porquanto incide a regra do § 2º do art. 12 da Constituição Federal. Não basta, entretanto, que seja nacional, porquanto o inciso LXXIII do art. 5º da Constituição de 1988 exige mais do que a nacionalidade, ou seja, a cidadania, a qual é alcançada quando o nacional realiza o alistamento eleitoral

-
- 18 De acordo, na doutrina: "Com relação ao uso da ação popular para proteção do patrimônio público e para defesa do meio ambiente, há uma superposição de medidas, já que a ação civil pública serve à mesma finalidade, consoante decorre do art. 129, III, da Constituição, e da Lei nº 7.347, de 24.07.1985. A diferença básica está na legitimidade ativa e passiva: na ação popular, sujeito ativo é o cidadão e passivo a entidade pública ou privada detentora do patrimônio público tal como definido no art. 1º da Lei nº 4.717; na ação civil pública, sujeito ativo é o poder público (eventualmente associação particular) e, passivo, qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que cause lesão ao interesse difuso protegido. Poderá até ocorrer a hipótese de cabimento das duas ações, quando o ato lesivo for praticado por uma das pessoas definidas no art. 1º da Lei nº 4.717" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 527-528).
- 19 Assim, na doutrina: "A ação popular tem fins preventivos e repressivos da atividade administrativa ilegal e lesiva ao patrimônio público, pelo quê sempre propugnamos pela suspensão liminar do ato impugnado, visando à preservação dos superiores interesses da coletividade. Como meio preventivo de lesão ao patrimônio público, a ação popular poderá ser ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos do ato; como meio repressivo, poderá ser proposta depois da lesão, para reparação do dano. Esse entendimento deflui do próprio texto constitucional, que a torna cabível contra atos lesivos do patrimônio público, sem indicar o momento de sua propositura" (Meirelles, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*, 16. ed., 1995, p. 94). Também em favor da ação popular preventiva, na doutrina: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 528.

e passa a ser cidadão²⁰. Daí a necessidade de a petição inicial da ação popular ser instruída com prova documental atinente ao regular alistamento perante a Justiça Eleitoral, mediante o título eleitoral ou a respectiva certidão. Comprovada a cidadania por meio do título eleitoral ou da respectiva certidão proveniente da Justiça Eleitoral (art. 1º, § 3º, da Lei nº 4.717, de 1965), está demonstrada a legitimidade ativa do autor da ação popular.

Em contraposição, os estrangeiros, os brasileiros que não são eleitores e as pessoas jurídicas (tanto de direito privado quanto de direito público) não têm legitimidade ativa para a ação popular²¹. No que tange à vedação às pessoas jurídicas em geral, merece ser prestigiado o Verbete nº 365 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”²². Por ser pessoa jurídica²³, partido político²⁴, não tem legitimidade ativa para ajuizar ação popular²⁵.

Estudada a legitimidade ativa *ad causam* em prol de todos os cidadãos, é preciso examinar a capacidade processual e a capacidade postulatória. No tocante à última, o advogado tem capacidade postulatória (cf. art. 36 do Código de Processo Civil), razão pela qual o cidadão-autor deve ser representado em juízo por advogado legalmente habilitado (cf. art. 22 da Lei nº 4.717, de 1965), salvo quando o próprio cidadão-autor também for advogado, quando pode postular em causa própria.

-
- 20 Em sentido conforme, na doutrina: “Quanto à legitimidade ativa, é ela ampla ou coletiva, de qualquer cidadão. Cidadão é a pessoa no gozo de direitos políticos. Distingue-se do nacional, que é a pessoa com determinada nacionalidade. A cidadania é um atributo a mais, que é a possibilidade do exercício de direitos políticos. Para a ação popular basta a cidadania mínima, que é o direito de votar, e não é necessária a plena, que é a possibilidade de ser votado para todos os cargos eletivos e que se alcança aos 35 anos de idade” (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 324). Também, no mesmo sentido, ainda na doutrina: “Será cidadão aquele alistado eleitor, o que significa que se trata de pessoa maior de 16 anos, civilmente capaz, e no exercício de direitos políticos. É o eleitor, como conceituado no art. 14, § 1º, do Texto Constitucional (combinado com o art. 15)” (TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed., 2005, p. 203). “Sujeito ativo, já se viu que é o cidadão, assim considerado, para fins de ação popular, o eleitor” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 528).
- 21 No mesmo sentido, na doutrina: “Assim, o menor de 16 anos, os demais incapazes ou os que não estão no gozo dos direitos políticos não podem propor a ação”. “Em síntese: é legitimado para propor a ação popular o titular da cidadania; não são legitimados os estrangeiros, os apátridas, os que não exercem seus direitos políticos (seja porque os perderam ou porque não os adquiriram) e as pessoas jurídicas” (TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed., 2005, p. 203). “Quando a Constituição diz que qualquer cidadão pode propor ação popular, está restringindo a legitimidade para a ação apenas ao nacional no gozo dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que a recusa aos estrangeiros e às pessoas jurídicas, entre elas os partidos políticos” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 26. ed., 2006, p. 463).
- 22 Assim, na jurisprudência: STF, RE 52.398/BA, 2ª T., Diário da Justiça de 25 de julho de 1963, p. 407.
- 23 Com efeito, à luz do § 2º do art. 17 da Constituição Federal e do inciso V do art. 44 do Código Civil, os partidos políticos têm natureza de pessoa jurídica de direito privado.
- 24 Assim, na jurisprudência: STF, RE 18.741/SP, 2ª T., Diário da Justiça de 10 de novembro de 1955, p. 3603.
- 25 No mesmo sentido, na doutrina: “Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula nº 365)” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 90).

Por fim, apesar de o eleitor relativamente incapaz (ou seja, com mais de 16 anos e menos de 18 anos), devidamente alistado perante a Justiça Eleitoral, ter legitimidade ativa *ad causam* para, na qualidade de cidadão, ajuizar ação popular, carece ele da capacidade processual, conforme se extrai dos arts. 7º e 8º do Código de Processo Civil, combinados com o art. 4º, inciso I, do Código Civil. Por força do art. 22 da Lei nº 4.717, de 1965, os arts. 7º e 8º do Código de Processo Civil também alcançam a ação popular. Daí a conclusão: o cidadão menor de 18 anos tem legitimidade ativa *ad causam*, mas não a capacidade processual, razão pela qual necessita da assistência dos pais para ingressar com a ação popular²⁶.

13 LITISCONSÓRCIO E ASSISTÊNCIA

A ação popular pode ser ajuizada por um ou mais cidadãos. Quando proposta por dois ou mais cidadãos, há litisconsórcio ativo inicial, inaugural. À vista do § 5º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 1965, também há lugar para posterior ingresso de outros cidadãos no curso do processo, em virtude da possibilidade de intervenção de assistentes litisconsorciais do autor originário, quando há a formação de verdadeiro litisconsórcio ulterior. Aliás, é possível o ingresso de outros cidadãos até mesmo na fase recursal, como bem autoriza o art. 19, § 2º, da Lei nº 4.717, de 1965.

14 PRAZO: CINCO ANOS

Por força do art. 21 da Lei nº 4.717, de 1965, a ação popular está sujeita a prazo de cinco anos²⁷. Em virtude da natureza predominante da ação (qual seja, a condenatória), é possível afirmar que o prazo é prescricional²⁸, raciocínio que é confirmado pela literalidade do art. 21: “A ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos”.

15 LEGITIMIDADE PASSIVA

A ação popular deve ser proposta contra todos os administradores, agentes administrativos, terceiros beneficiados pela lesão, bem assim contra as pes-

26 Em sentido contrário, entretanto, há autorizada doutrina: “Grassa viva controvérsia na doutrina quanto à necessidade de assistência ao cidadão menor de 18 anos para propositura da ação popular. Uma corrente postula a plena capacidade de fato do eleitor de 16 ou 18 anos, pois se este pode exercer, sozinho, o seu direito de voto, sendo a ação popular uma manifestação da cidadania, prescindiria de assistência. Outra corrente entende que embora a capacidade eleitoral possa ocorrer aos 16 ou 18 anos, esta é distinta e autônoma da capacidade civil e processual, devendo o eleitor menor de 18 anos ser assistido ao propor a ação popular. ‘A exigência da assistência para o relativamente incapaz, na ação popular, não implica restrição ao direito constitucional, nem contraria as disposições da Lei nº 4.717/65’ (Bol. AASP 1597/180). A interpretação mais adequada é, no nosso sentir, a que dispensa a necessidade da assistência” (RODRIGUES, Geisa de Assis. Da ação popular. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Ações constitucionais*, 2006, p. 216 e nota 12).

27 De acordo, na jurisprudência: STF, RE 78.250/PR, 1ª T., Diário da Justiça de 3 de setembro de 1982, p. 8501.

28 Com igual opinião, na doutrina: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 533.

soas jurídicas envolvidas com os atos administrativos lesivos impugnados pelo autor da ação popular (art. 6º da Lei nº 4.717, de 1965).

Embora sejam citadas, as pessoas jurídicas prejudicadas pelos atos administrativos lesivos podem deixar de contestar a ação popular e passar a atuar ao lado do cidadão-autor (art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717, de 1965), na busca da condenação dos administradores, agentes administrativos e terceiros beneficiados pelos atos administrativos lesivos ao patrimônio público²⁹. Com efeito, constatada a lesão ao patrimônio público, a pessoa jurídica lesada pode passar a atuar em prol da ação popular, a fim de que seja ressarcida, à vista do art. 14 da Lei nº 4.717, de 1965.

16 COMPETÊNCIA: JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU

À vista do art. 5º da Lei nº 4.717, de 1965, tem-se que a ação popular é da competência de juízo de primeiro grau de jurisdição, e não da competência originária de tribunal³⁰. A competência do juízo de primeiro grau subsiste até mesmo quando a ação popular tem como ré autoridade pública com foro privilegiado, como o Presidente da República³¹. Com efeito, ainda que a ação popular seja movida contra autoridade pública com foro privilegiado, subsiste a competência do juízo de primeiro grau³². Em suma, o juiz natural da ação

29 Em sentido, conforme a doutrina: “No pólo passivo, instaura-se um litisconsórcio necessário especial: ação será proposta contra as autoridades, funcionários ou administradores das entidades públicas que autorizaram o ato lesivo ou que, por omissão, permitiram a prática do ato e ainda contra todos os beneficiários do ato. A pessoa jurídica de direito público ou privado equiparada será, também, citada e poderá abster-se de contestar o pedido ou atuar ao lado do autor, se isso for de conveniência para o interesse público. A sentença que julgar procedente a ação condenará solidariamente os que praticaram o ato e os beneficiários” (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 325). “A pessoa jurídica de Direito Público ou Privado chamada na ação poderá contestá-la ou não, como poderá, até mesmo, encampar o pedido do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo exclusivo do representante legal da entidade ou da empresa (art. 6º, § 3º). A inovação processual é das mais relevantes, pois permite que o réu confesse tacitamente a ação, pela revelia, ou a confesse expressamente, passando a atuar em prol do pedido na inicial, em defesa do patrimônio público” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 100).

30 De acordo, na jurisprudência: “Não compete ao Supremo Tribunal conhecer originariamente de ação popular (CF, art. 102 e incisos)” (Pleno do STF, PET-AgRg 3.451/MG, Diário da Justiça de 18 de novembro de 2005, p. 2).

31 Assim, na jurisprudência: Pleno do STF, PET-AgRg 96/RJ, Diário da Justiça de 21 de maio de 1982, p. 4869; Pleno do STF, PET-AgRg 3.152/PA, Diário da Justiça de 20 de agosto de 2004, p. 37: “Não é da competência originária do STF conhecer de ações populares, ainda que o réu seja autoridade que tenha na Corte o seu foro por prerrogativa de função para os processos previstos na Constituição”.

32 No mesmo sentido, na doutrina: “Esclareça-se que a ação popular, ainda que ajuizada contra o Presidente da República, o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Governador ou o Prefeito, será processada e julgada perante a Justiça de primeiro grau (federal ou comum)” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 103).

popular é o juiz de primeiro grau de jurisdição, regra que só é afastada diante de exceção explícita consagrada na Constituição Federal³³.

Em regra, a ação popular é da competência do juízo local de primeiro grau. Não obstante, compete ao juízo federal processar e julgar a ação popular movida contra alguma das pessoas arroladas no art. 109, inciso I, da Constituição Federal.

Por fim, a distribuição da ação popular ocasiona a prevenção do juízo para todas as demais ações populares contra as mesmas partes e sob a mesma causa de pedir (art. 5º, § 3º, da Lei nº 4.717, de 1965).

17 PROCEDIMENTO: ORDINÁRIO, COM ADAPTAÇÕES

À vista do art. 7º da Lei nº 4.717, de 1965, a ação popular segue o procedimento ordinário consagrado no Código de Processo Civil, com as adaptações previstas na Lei nº 4.717, de 1965.

Com efeito, embora o procedimento ordinário seja a regra a ser seguida na ação popular, não é utilizado de forma integral. Em primeiro lugar, não incide o art. 257 do Código de Processo Civil, segundo o qual o autor deve recolher as custas judiciais iniciais, sob pena de cancelamento da distribuição da ação não preparada. Na ação popular, as custas judiciais e os preparos são

33 Assim, na jurisprudência: “Constitucional. Supremo Tribunal Federal: Competência originária: CF, art. 102, I, n. Ação Popular. I – A simples alegação de que os Juizes de 1º grau estariam impedidos de julgar a causa – *ação popular cujo juiz natural é o juiz de 1º grau* – não é suficiente para deslocar a competência para o Supremo Tribunal Federal, na forma do disposto no art. 102, I, n, da CF. Somente a incompatibilidade de todos os magistrados de 1ª instância, desde que comprovada nos autos, é que justificaria o deslocamento. *Enquanto houver um Juiz capaz de decidir a causa, em 1º grau, não será lícito deslocar a competência para o STF.* Precedentes do STF: AOr 520-AgR/AM, Min. Marco Aurélio; AOr 465-AgR/RS, Min. Celso de Mello; AOr 263-QO/SC, Min. Sepúlveda Pertence; AOr 378/SC, Min. Maurício Corrêa; AOr 859-QO/AP, Min. Maurício Corrêa para o acórdão, DJ 1º.08.2003. II – Agravo não provido” (Pleno do STF, AOr-AgRg 1.031/RN, Diário da Justiça de 19 de março de 2004, p. 16, sem os grifos no original). “Ação originária. Questão de ordem. Ação popular. Competência originária do Supremo Tribunal Federal: não-ocorrência. Precedentes. 1. *A competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau.* Precedentes. 2. Julgado o feito na primeira instância, se ficar configurado o impedimento de mais da metade dos desembargadores para apreciar o recurso voluntário ou a remessa obrigatória, ocorrerá a competência do Supremo Tribunal Federal, com base na letra n do inciso I, segunda parte, do art. 102 da Constituição Federal. 3. Resolvida a Questão de Ordem para estabelecer a competência de um dos juizes de primeiro grau da Justiça do Estado do Amapá” (Pleno do STF, AOr 859/AP-QO, Diário da Justiça de 1º de agosto de 2003, p. 102, sem os grifos no original). “Competência originária do Supremo Tribunal para as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 102, I, r, com a redação da EC 45/04): inteligência: não-inclusão da ação popular, ainda quando nela se vise à declaração de nulidade do ato de qualquer um dos conselhos nela referidos. 1. Tratando-se de ação popular, o Supremo Tribunal Federal – com as únicas ressalvas da incidência da alínea n do art. 102, I, da Constituição ou de a lide substantivar conflito entre a União e Estado-membro –, jamais admitiu a própria competência originária: ao contrário, a incompetência do Tribunal para processar e julgar a ação popular tem sido invariavelmente reafirmada, ainda quando se irroge a responsabilidade pelo ato questionado a dignitário individual – a exemplo do Presidente da República – ou a membro ou membros de órgão colegiado de qualquer dos poderes do Estado cujos atos, na esfera cível – como sucede no mandado de segurança – ou na esfera penal – como ocorre na ação penal originária ou no *habeas corpus* – estejam sujeitos diretamente à sua jurisdição” (Pleno do STF, PET 3.674/DF-QO, Diário da Justiça de 19 de dezembro de 2006, p. 37).

pagos, quando devidos, somente no final do processo, consoante o disposto na sentença (arts. 10, 12 e 13 da Lei nº 4.717, de 1965).

Outra importante diferença reside no prazo da contestação. No procedimento ordinário, a contestação deve ser apresentada no prazo de quinze dias (art. 297 do Código de Processo Civil). Quando os litisconsortes passivos têm procuradores diferentes, incide o art. 191 do Código de Processo Civil, com a duplicação do prazo para trinta dias. Em contraposição, os réus da ação popular dispõem de prazo comum de vinte dias para apresentarem as respectivas contestações, mas o juiz pode conceder prazo adicional de vinte dias, independentemente de os réus serem patrocinados pelo mesmo advogado ou por advogados diferentes (art. 7º, inciso IV, da Lei nº 4.717, de 1965)³⁴.

18 PETIÇÃO INICIAL

A petição inicial deve ser elaborada à luz dos arts. 39, inciso I, 258, 282 e 283 do Código de Processo Civil. Por conseguinte, a petição inicial deve ser instruída com a procuração outorgada ao advogado, bem assim com fotocópia do título eleitoral do autor ou a certidão expedida pela Justiça Eleitoral.

19 SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO LESIVO IMPUGNADO: POSSIBILIDADE

Ex vi do § 4º do art. 5º da Lei nº 4.717, de 1965, acrescentado pela Lei nº 6.513, de 1977, há lugar para a suspensão *in limine litis* do ato lesivo impugnado na ação popular. Trata-se, à evidência, de decisão interlocutória, razão pela qual cabe agravo de instrumento, em dez dias (cf. art. 522 do Código de Processo Civil combinado com os arts. 19, § 1º, e 22, ambos da Lei nº 4.717, de 1965)³⁵.

A despeito do cabimento do recurso próprio (agravo de instrumento), também há lugar para requerimento de suspensão da decisão concessiva da liminar, endereçado ao presidente do tribunal competente para o julgamento daquele (recurso). Não obstante, o requerimento de suspensão só pode ser veiculado pelo Ministério Público e pela pessoa jurídica de direito público, tudo nos termos do art. 4º da Lei nº 8.437, de 1992, aplicável às ações populares³⁶.

34 Conforme a doutrina: “O prazo para contestação é de vinte dias, prorrogável por mais vinte, a requerimento dos interessados, se difícil a obtenção da prova documental. Esse prazo é comum a todos os contestantes (art. 7º, IV)” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 105).

35 Conforme a doutrina: “Da decisão que concede a liminar cabe, então, agravo de instrumento” (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 325). “Não há qualquer norma relativa a prazo ou a recursos cabíveis em caso de concessão ou indeferimento, o que não impede o agravo de instrumento [...]” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed., 1996, p. 533).

36 Assim, na jurisprudência: Pleno do STF, SS-AgRg-AgRg-AgRg 1.945/AL QO, Diário da Justiça de 1º de agosto de 2003, p. 102, com destaque para o voto-vencedor do Ministro Gilmar Mendes, explícito acerca da aplicação do art. 4º da Lei nº 8.437 às ações populares.

20 CONTESTAÇÃO

Citados, os réus podem contestar a ação popular. O prazo, entretanto, não é o previsto no art. 297 do Código de Processo Civil, mas, sim, o prazo de vinte dias do art. 7º, inciso IV, da Lei nº 4.717, de 1965, o qual, entretanto, pode ser prorrogado por mais vinte dias, mediante requerimento de algum dos réus. Por conseguinte, também não incide o art. 191 daquele Código, em virtude da existência de preceito específico: art. 7º, inciso IV, da Lei nº 4.717, de 1965.

21 RECONVENÇÃO

Não é admissível reconvenção na ação popular, em razão das peculiaridades que marcam a legitimidade das partes e o objeto da ação popular³⁷.

22 MINISTÉRIO PÚBLICO

À vista dos arts. 6º, § 4º, e 7º, inciso I, alínea a, ambos da Lei nº 4.717, de 1965, é obrigatória a intimação do Ministério Público nas ações populares para a intervenção do respectivo representante na qualidade de fiscal da lei, sob pena de nulidade do processo.

Não obstante, a atuação ministerial não fica restrita à fiscalização em prol da correta aplicação do direito objetivo ao caso concreto. Além da atuação como fiscal da lei, o Ministério Público também pode atuar como parte ativa em duas hipóteses: 1ª) se o autor originário abandonar ou desistir da ação, o representante do Ministério Público é intimado e pode promover o prosseguimento da ação popular (cf. art. 9º da Lei nº 4.717, de 1965, combinado com o art. 267, incisos II, III e VIII, do Código de Processo Civil); 2ª) se a pessoa jurídica lesada, o autor originário e nenhum outro cidadão promoverem a execução civil da decisão judicial condenatória dos réus dentro do prazo de sessenta dias do trânsito em julgado, o representante do Ministério Público deverá promover a execução da decisão proferida na ação popular, nos trinta dias seguintes (arts. 16 e 17 da Lei nº 4.717, de 1965, e art. 566, inciso II, do Código de Processo Civil)³⁸.

37 Por oportuno, merece ser prestigiado o ensinamento do Professor Hely Lopes Meirelles, com a sustentação da tese de que é "inadmissível reconvenção, porque o autor não pleiteia direito próprio contra o réu" (*Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 90).

38 De acordo com a doutrina: "Na execução, o Ministério Público tem legitimidade extraordinária subsidiária: deve promovê-la se, decorridos sessenta dias da sentença condenatória em segundo grau, o autor popular ou terceiro não providenciar a execução da sentença" (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed., v. III, 2005, p. 324).

23 POSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE

A ação popular tem em mira o ato administrativo lesivo ao patrimônio público e contrário à moralidade administrativa. O fato de o ato administrativo impugnado estar sustentado em lei não impede a procedência da demanda popular, porquanto a ação popular também enseja a declaração incidental da inconstitucionalidade da lei que dá sustentação ao ato administrativo lesivo. Com efeito, se o ato administrativo e a respectiva lei na qual aquele encontra sustentação contrariam preceito constitucional, há lugar para a declaração da inconstitucionalidade incidental, em virtude do controle difuso exercido nos processos subjetivos em geral, em cujo rol reside a ação popular³⁹.

24 SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA

Julgado procedente o pedido, o juiz profere sentença à luz dos arts. 11 e 12 da Lei nº 4.717, de 1965, com a desconstituição do ato administrativo impugnado e a condenação dos administradores, agentes administrativos, demais responsáveis e dos beneficiários do ato lesivo, os quais são condenados pelas perdas e danos causados à pessoa jurídica de direito público interno, à entidade da administração indireta ou à pessoa jurídica de direito privado subvencionada pelos cofres públicos em razão da lesão (arts. 1º e 11 da Lei nº 4.717, de 1965). À vista do art. 12, julgado procedente o pedido veiculado na ação popular, os réus também são condenados a pagar as custas judiciais, os honorários advocatícios e as outras despesas, verbas que são destinadas ao cidadão autor da ação.

A sentença de procedência é passível de apelação, em quinze dias, com efeito suspensivo (arts. 19, *caput*, *in fine*, e 22, ambos da Lei nº 4.717, de 1965, combinados com o art. 508 do Código de Processo Civil).

Transitada em julgado a sentença de procedência, a respectiva coisa julgada tem eficácia *erga omnes*, a fim de alcançar todos, até mesmo os cidadãos alheios ao processo, tanto que os terceiros também têm legitimidade ativa para a execução da sentença (arts. 16 e 17 da Lei nº 4.717, de 1965).

Ainda em relação aos efeitos da sentença de procedência na ação popular, a condenação não tem alcance penal, disciplinar nem político. Não obstante, se o ato administrativo impugnado por meio da ação popular também tiver

39 No mesmo sentido, na jurisprudência: STF, RE 100.354/SC, 1ª T., Diário da Justiça de 1º de fevereiro de 1985, p. 2098; Pleno do STF, RE 82.482/RJ, Diário da Justiça de 13 de fevereiro de 1976, p. 902; Pleno do STF, Rcl 664/RJ, Diário da Justiça de 21 de junho de 2002, p. 99: "Reclamação. *Decisão judicial que conheceu de ação popular*, cujo objeto era a anulação de resolução legislativa pela qual foram criados cargos no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Ação que reputava inconstitucional tal resolução. Possibilidade de eventual desconformidade com a Constituição Federal ser aferida no exercício do controle difuso de constitucionalidade*. Ausência de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista não se tratar a resolução legislativa impugnada pela ação popular de ato normativo dotado de generalidade e abstração. Reclamação julgada improcedente" (grifos adotados).

repercussão nas esferas penal, administrativa e política, cabe ao juiz determinar a remessa de fotocópias ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, para as providências cabíveis (cf. art. 15 da Lei nº 4.717, de 1965)⁴⁰. Com efeito, a sentença condenatória não tem o condão de suspender os direitos políticos dos administradores públicos condenados na ação popular, porquanto a suspensão depende de sentença condenatória em ação própria, qual seja, a ação de improbidade administrativa (cf. arts. 15, inciso V, e 37, § 4º, ambos da Constituição Federal, e Lei nº 8.429, de 1992).

25 SENTENÇA DE CARÊNCIA DA AÇÃO POPULAR E REEXAME NECESSÁRIO

Se o juiz reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido, a ausência de interesse de agir ou a ilegitimidade da parte ativa ou da passiva, profere sentença terminativa, em razão da carência da ação (art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil).

Contra a sentença, não só o autor popular, mas, também, o Ministério Público e todos os cidadãos, até então alheios ao processo, podem recorrer mediante apelação (art. 19, § 2º, da Lei nº 4.717, de 1965).

Além do cabimento do recurso de apelação, a sentença de carência da ação também fica sujeita à remessa obrigatória ao tribunal de segundo grau de jurisdição, razão pela qual não tem eficácia alguma até o reexame necessário do processo pelo tribunal competente (art. 19, *caput*, da Lei nº 4.717, de 1965).

Por fim, a combinação do art. 268 do Código de Processo Civil com o art. 22 da Lei nº 4.717 revela que a sentença de carência da ação não impede a propositura de nova ação popular, até mesmo pelo autor popular da primeira ação.

26 SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA, REEXAME NECESSÁRIO E DEFICIÊNCIA PROBATÓRIA

Tal como a sentença de carência da ação popular, a sentença de improcedência também fica sujeita à remessa obrigatória ao tribunal de segundo grau competente para o reexame necessário do processo (art. 19, *caput*, da Lei nº 4.717, de 1965), sem prejuízo da possibilidade da interposição de recurso de apelação pelo autor popular, pelo Ministério Público e por qualquer cidadão, na qualidade de terceiro prejudicado (art. 19, § 2º, da Lei nº 4.717, de 1965).

Ainda em relação à sentença de improcedência, é preciso distinguir a sentença de improcedência por deficiência de prova da sentença de improcedência do pedido em si, porquanto a ação popular não segue o padrão previsto no Código de Processo Civil em relação à formação da coisa julgada material.

40 De acordo com a doutrina: "Além da invalidade do ato ou do contrato e das reposições e indenizações devidas, a sentença em ação popular não poderá impor qualquer outra sanção aos vencidos. Sua natureza civil não comporta condenações políticas, administrativas ou criminais" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 110).

Com efeito, só a sentença de improcedência do pedido produz coisa julgada substancial. Em contraposição, a sentença de improcedência por deficiência de prova não produz coisa julgada material, razão pela qual é admissível a propositura de outra ação popular por qualquer cidadão que tiver nova prova, ainda que o pedido e a causa de pedir sejam idênticos (art. 18 da Lei nº 4.717, de 1965). Aliás, a nova ação popular pode ser movida até mesmo pelo autor da anterior ação popular, desde que apresente nova prova⁴¹.

27 CUSTAS JUDICIAIS E ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA: REGRA DA ISENÇÃO

Em regra, o autor da ação popular está livre do pagamento tanto das custas judiciais quanto dos ônus da sucumbência, como os honorários advocatícios. Com efeito, por força do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, mesmo que o julgamento proferido seja contrário ao autor da ação popular, o cidadão está isento do pagamento das custas judiciais e também dos ônus da sucumbência.

Não obstante, o mesmo inciso LXXIII do art. 5º autoriza a condenação do cidadão vencido na ação popular ao pagamento das custas judiciais, dos honorários advocatícios e das demais despesas quando a ação popular é temerária, isto é, movida com evidente má-fé⁴². Aliás, se a ação popular for manifestamente temerária, o autor popular será condenado a pagar o décuplo das custas judiciais (art. 13 da Lei nº 4.717, de 1965).

28 EXECUÇÃO POPULAR

À vista dos arts. 16 e 17 da Lei nº 4.717, de 1965, o autor, qualquer outro cidadão, a pessoa jurídica lesada e o Ministério Público têm legitimidade ativa para a execução da sentença condenatória proferida na ação popular. Não obstante, enquanto o autor popular, os outros cidadãos e a pessoa jurídica lesada têm legitimidade ativa concorrente, o Ministério Público tem legitimidade subsidiária, ou seja, só pode promover a execução se os primeiros legitimados não executarem a sentença condenatória dentro de sessenta dias do trânsito em julgado. Além do art. 16 da Lei nº 4.717, de 1965, o art. 566, inciso II, do Código de Processo Civil também consagra a legitimidade ativa do Ministério Público para promover a execução civil.

41 Assim, na doutrina: "A sentença definitiva produzirá efeitos de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto quando a improcedência resultar da deficiência da prova, caso em que poderá ser renovada com idêntico fundamento, desde que se indiquem novas provas (art. 18). Essa renovação da ação tanto pode ser feita pelo mesmo autor como por qualquer outro cidadão" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed., 1995, p. 114).

42 De acordo com a jurisprudência: "A não ser quando há comprovação de má-fé do autor da ação popular, não pode ele ser condenado nos ônus das custas e da sucumbência (art. 5º, LXXIII, da Constituição). Precedentes da Corte. Recurso extraordinário conhecido e provido" (STF, RE 221.291/RJ, 1ª T., Diário da Justiça de 9 de junho de 2000, p. 32).