

**A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO: A CONFIRMAÇÃO DE SUA NATUREZA JURÍDICA DIANTE DA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA, NO CASO CONCRETO DA AÇÃO POPULAR 0800544-15.2012.4.05.8000**

**THE POPULAR ACTION AS AN INSTRUMENT FOR THE EXERCISE OF CITIZENSHIP IN DEFENSE OF THE PUBLIC INTEREST: CONFIRMATION OF ITS LEGAL NATURE IN THE FACE OF THE JUDGMENT OF INACCEPTANCE, IN THE SPECIFIC CASE OF THE POPULAR ACTION 0800544-15.2012.4.05.8000**

ANTÔNIO PORFÍRIO FILHO

**RESUMO**

O presente trabalho analisa a importância da Ação Popular como instrumento para o exercício da cidadania em defesa do interesse público. Utilizou-se do caso concreto do PJe 0800544-15.2012.4.05.8000, da 2ªV/JFAL, defendendo a permanência da natureza jurídica dessa ação frente à sentença de improcedência proferida. Ressalta-se a importância do papel da mulher como cidadã protagonista da Ação Popular no contexto da participação ativa do processo democrático, com ênfase na capacidade de promoção da transparência e responsabilização da Administração pública. A análise do caso concreto serviu de modelo para observação da complexidade conceitual da cidadania e dos desafios enfrentados pelo cidadão e pela cidadã ao valer-se desse instrumento legal para fins da tutela do interesse público.

Palavras-Chave: cidadania; democracia; interesse público; Ação Popular

**ABSTRACT**

This paper analyzes the importance of Popular Action as a tool for exercising citizenship in defense of the public interest. The specific case of PJe 0800544-15.2012.4.05.8000, from the 2nd Federal Court of Alagoas, was used to argue for the preservation of the legal nature of this action in light of the judgment of dismissal rendered. The importance of the role of women as leading citizens in Popular Action is highlighted within the context of active participation in the democratic process, emphasizing their ability to promote transparency and accountability in public administration. The analysis of the specific case served as a model to observe the conceptual complexity of citizenship and the challenges faced by citizens when using this legal instrument to protect the public interest.

Keywords: citizenship; democracy; public interest; Popular Action

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do momento em que homens e mulheres sentiram a necessidade de organizar as suas vidas em sociedade, perceberam também que seria imprescindível a criação de um ente que organizasse todas as estruturas da vida moderna; assim nasceu a ideia de Estado, constituído de um território, um governo soberano e, para lhe dar legitimidade, o povo. De forma que ao Estado, mesmo que se parta de uma concepção de modelo primitivo, é-lhe concebida a organização política e administrativa de determinado território, o que torna imprescindível a existência de ordenamentos jurídicos, com objetivos de regerem normas que visem à organização política do Estado, bem como às formas de controle social.

Como é cediço, no regime democrático, o cidadão exerce o direito ao sufrágio político por meio do voto, seja direto ou indireto, outorgando aos políticos eleitos a representatividade de tutelar seus direitos, de elaborarem leis em prol de todos os cidadãos e cidadãs, de coibirem atos atentatórios às organizações estatais, bem como de protegerem as estruturas político-administrativas do Estado.

Por sua vez, o próprio Estado, com o fito de fiscalizarem as suas instituições administrativas, criou os chamados órgãos de controle, como as Controladorias, os Tribunais de Conta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, bem como o Ministério Público e, atualmente, o CNJ. Todos esses órgãos, em sua competência estrita, atuam como órgãos de fiscalização e de controle dos atos administrativos dos entes federativos e suas empresas e instituições. E diante do indício de corrupção, atuam investigando, punindo administrativamente, ante a confirmação dos desvios e, em última esfera, ajuizando no Poder Judiciário, por meio das ações jurídicas correspondentes, como a Ação Civil Pública, A Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, podendo, em sendo o caso, proporem Ação Penal, em face dos agentes públicos responsáveis pelo ato infracional.

Não obstante a assertiva de que o Estado (entenda-se Estados, DF, Municípios e União), estão compostos de uma estrutura organizacional capaz de refutar toda e qualquer ação contrária à moralidade administrativa, era certo de que, ao cidadão e a cidadã, mesmo sabedor (a) de algum evento humano, no âmbito da administração pública, que fosse considerado um desvio de conduta dos seus administradores, e embora munido (a) de provas robustas, podia apenas fazer as reclamações, com a entrega dos documentos comprobatórios para algum desses órgãos estatais (por exemplo, para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União

(art. 74, § 2º), ficando à mercê da espera da iniciativa dos responsáveis pelos órgãos fiscalizadores, para apuração; não poderia tomar a iniciativa para agir por meio da medida judicial específica, haja vista não haver previsão legal.

Neste contexto surge, ainda que de uma forma tímida e inaugural, no Art. 157, da Constituição Federal de 1824, a Ação Popular, a qual concedia ao cidadão a possibilidade de ajuizar a ação para os casos permitidos. A sua consolidação ocorreu na Constituição Federal atual (CF/88), com a ampliação dos direitos fundamentais, passando essa ação a ser parte de um dos chamados direitos individuais, dada a sua inserção no Art. 5º, LXXIII, CF/88, colocando o cidadão e a cidadã como protagonistas para atuarem, de forma direta, como fiscais do exercício dos atos administrativos dos gestores das instituições públicas do Brasil.

Com o decorrer do tempo, várias ações foram propostas no País (salientamos que não é proposta do texto fazer estudo quantitativo das ações existentes, seja de natureza procedente seja de natureza improcedente); de forma que, passados exatamente, 36 anos de vigência da CF/88, e tendo em vista o objetivo deste trabalho ser o de abordar a importância da Ação Popular como meio de instrumento do exercício de cidadania para fins de tutela do interesse público, indaga-se se a Ação Popular perde a sua natureza jurídica ante a sentença de improcedência, eis o cerne do problema trazido.

Com o objetivo geral de estudar a Ação Popular e, especificamente, explicar a sua importância como instrumento da participação do cidadão na defesa do interesse público; identificar a titularidade do direito de ação, a partir do conceito de cidadania; defender a sua natureza jurídica diante de caso concreto com sentença de improcedência, o presente trabalho utilizou-se dos métodos básico e dialético, por meio dos quais foi estruturado o discurso argumentativo para fins de convencimento da verdade que se desejou descobrir por meio da pesquisa realizada; partindo, assim, de uma pesquisa bibliográfica, a qual permitiu o aprimoramento e a atualização do conhecimento, por meio da leitura da Constituição Federal de 1988, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), de livros didáticos, de artigos científicos de sites especializados e repositórios de universidades federais que abordam a Ação Popular e, por fim, da análise da Ação Popular distribuída sob o número 0800544-15.2012.4.05.8000, de competência da 2ª Vara da Justiça Federal de Alagoas (JFAL).

## **2 O CONCEITO DE AÇÃO POPULAR E A PERSPECTIVA DO SEU TITULAR DO DIREITO DE AÇÃO NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI 4.717/65: O CIDADÃO E A CIDADÃ COMO PROTAGONISTAS.**

De um ponto de vista da ciência política, a Ação Popular faz parte do que se tem por Democracia direta, ou seja, é um meio direto de exercício da soberania popular, já que o cidadão e a cidadã podem agir diretamente, não precisando eleger um representante para fins de promover a fiscalização dos atos dos administradores das instituições públicas, consoante se depreende da leitura do parágrafo único, Art. 1º, CF/88: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, bem como no Art. 14, CF/88: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (ECR no 4/94 e EC no 16/97) I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.”

Por estar inserida no Art. 5º, LXXIII, CF/88, a Ação Popular faz parte do rol das ações denominadas remédios constitucionais. E vai além, ela também é considerada um direito fundamental, pois está inserida no TÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, CAPÍTULO I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Pertencente à categoria da iniciativa popular, a Ação Popular tem sua regulamentação legal prevista na Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, a qual assegura ao cidadão a legitimidade para solicitar a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e das autarquias, bem como das sociedades de economia mista, das sociedades mútuas de seguros em que a União represente os segurados ausentes, das empresas públicas, e serviços sociais autônomos, das instituições ou fundações custeadas pelo tesouro público, das empresas incorporadas ao patrimônio da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como das pessoas jurídicas beneficiadas pelo ato lesivo, conforme Art. 1º, Lei 4.717/65.

Cabe anotar que a Ação Popular, cuja tímida alusão, no Brasil, remonta da Constituição Imperial de 1824, em que o Art. 157 trazia a previsão de um tipo de ação por suborno, peita (presente pago como suborno), peculato e concussão, oportunava que a vítima pudesse propor a ação, bem como qualquer pessoa do povo, pode ser definida partindo-se de um ponto de vista filosófico-político-social, e então assegurar como ação do povo, pelo povo e para toda a coletividade, haja vista que o seu titular, o cidadão e a

cidadã fazem parte do povo, bem como do meio social inserido no grupo máximo das relações intersubjetivas, a sociedade, para fins de controle da gestão pública, sobre o crítico olhar dos atos dos gestores das instituições públicas, conforme acentua Dalpian Heis<sup>1</sup>: “Dentre tantas outras espécies de controle das atividades administrativas, há que se referir à categoria *sui generis* do controle social, exercido pela ratio da própria existência do Estado: o povo.”

Consoante demonstrado nessas linhas, o povo é tanto o legitimado para o exercício do direito de ação, quanto o próprio favorecido dos resultados assegurados na sentença de procedência da Ação Popular, isto porque os resultados serão benéficos a toda sociedade, quando da anulação dos atos administrativos considerados nocivos à administração pública, logo, à sociedade, conforme Theodoro Júnior (2010, p. 506): “é o povo, como um todo, que aproveitará de tal benefício, como titular que é do direito subjetivo ao governo honesto”.

À luz da CF/88, a Ação Popular pode ser conceituada como um direito fundamental, tendo em vista a sua inserção no Título II, Capítulo I, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Art. 5º, LXXIII, CF/88, bem como um remédio constitucional, ao lado das demais ações denominadas remédios constitucionais, que fazem parte do rol do Art. 5º, CF/88: Habeas Corpus (LXVIII); Mandado de Segurança (LXIX e LXX), Mandado de Injunção (LXXI), Habeas Data (LXXII) e, por fim, a Ação Civil Pública que, diferentemente dos demais, está inserida no Art. 129, III, CF/88.

Percebe-se, então, quanto o legislador agiu com bastante perspicácia, quando permitiu que a Ação Popular ficasse insculpida no bojo dos direitos individuais, para fins de conceder ao cidadão e à cidadã o importante papel do protagonismo pela observância e fiscalização dos atos administrativos dos gestores da chamada coisa pública, isto porque não se trata de qualquer direito, tampouco, de qualquer ato sobre algo, é um direito fundamental e o bem que está sob os cuidados do gestor é de todos, ou seja, trata-se do bem público, a res publica; assim, nos dizeres de Theodoro Júnior (2010, p. 506) “ao assegurar a ação popular, dentre os direitos individuais, a Constituição atribui a cada cidadão um instrumento processual apto para a defesa dos interesses da coletividade, perante os gestores do patrimônio público”.

---

<sup>1</sup> ADALPIAN HEIS, Bruno. A AÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA. In: Revista da Defensoria Pública-RS. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/279> Acessado em: 20/04/2024

No âmbito do direito infraconstitucional, a Ação Popular é regulada pela Lei 4.717/65. Note que se trata de uma lei anterior à Constituição Federal atual, de 1988 (CF/88). E o que importa essa observação? De certo, a CF/88, ao recepcionar a Lei, o fez com nítida maestria, concedendo-lhe o status de cláusula pétrea, ao permitir a sua inserção no bojo dos direitos fundamentais, o que permite, obrigatoriamente, assegurar a sua imutabilidade por simples decisão do parlamento e, por conseguinte, concedeu ao cidadão e à cidadã, um direito irrevogável, ao conferir-lhe o direito de ação, para fins de proteção dos bens públicos, em toda a sua extensão: patrimônio público; meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, moralidade administrativa, ou seja, além de recepcionar a lei, atribuindo-lhe o caráter de cláusula pétrea, a CF/88 ofertou ao cidadão e à cidadã, por sua vez, o protagonismo da fiscalização dos gerentes e gestores da Administração Pública, em todas as esferas de governo: federal, estadual, distrital, municipal.

Note-se ainda que, enquanto a CF/88, no Art. 5º, LXXIII, faz uma apresentação sucinta sobre os fins da Ação Popular, os bens protegidos, e o titular do direito de ação, a Lei 4.717/65, que regula a ação em estudo, apresenta um leque bem mais esmiuçado desses bens. Isso acontece porque é na lei infraconstitucional, entenda-se, qualquer lei que regula um artigo constitucional, onde estão insertos de forma detalhada os conceitos gerais trazidos na CF/88. De certo que o legislador constituinte interpretou o dispositivo legal, para, então, transformá-lo em uma linguagem padrão ao texto constitucional, senão vejamos, art. 1º da Lei 4.717/65:

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.

Importa esclarecer, também, que a Lei em estudo traz uma explicação complementar a respeito dos bens considerados de patrimônio público, o qual vai além da noção econômica que se possa dar ao termo, consoante se depreende do Art. 1º, § 1º, Lei 4.717/65 ([Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977](#)): “consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.”

No que tange à perspectiva do titular do direito de ação, tópico desta seção 2, a Lei estabelece que se trata do cidadão; no entanto, convém asseverar que, atualmente, conforme as políticas de igualdade de gênero implantadas no Brasil, essas objeto de muitas lutas e batalhas trilhadas pelas mulheres, precisamos entender que o termo cidadão deve ser empregado de modo a abranger tais transformações sociais, de forma a ser imprescindível a utilização da morfologia da palavra em sua flexão de gêneros masculino e feminino; o que requer que, na frase em que se faça menção à pessoa titular do direito de ação no âmbito da Ação Popular, a escrita deva considerar o emprego das duas palavras – cidadão e cidadã - ou, salvo não haja prejuízo à representatividade da mulher, pode utilizar-se da forma masculina e entre parêntese, a letra a acentuada com o til (ã), indicando que se está incluindo o gênero feminino como pessoa legitimada a promover a Ação Popular; deste modo, a frase poderá ser escrita, por exemplo, da seguinte forma: a Lei 4.717/65 tem por titular do direito de ação o (a) cidadão (ã).

Não obstante parecer que a assertiva aqui trazida à discussão seja algo simplório para ser dito, na concepção deste texto não o é, já que, ao longo deste trabalho acadêmico, estamos tratando, desde o início da apresentação, de direitos fundamentais, o que requer, a nosso sentir, que envolva levar em consideração estar inserida uma abordagem de cunho de princípios constitucionais, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana (cabe salientar que por se tratar de um trabalho com enfoque no Direito Processual Civil, não se teve a intenção de fazer uma digressão a respeito deste princípio mas sim, assinalar que é conhecedor de sua existência), em particular assegurado ao gênero feminino, cuja luta por igualdade, ao longo da história, é reconhecida, às mulheres. De forma que é salutar empreender uma nomenclatura que não só trate da figura do homem, mas também englobe a mulher como titular do direito de ação para fins de propositura da Ação Popular.

Assim, convém anotar que, ao tratar da cidadania, nas próximas seções, serão incluídas as palavras cidadão e cidadã, intencionalmente, com o objetivo de assegurar o reconhecimento do alcance da vitória da mulher, frente à luta pelos seus direitos, em especial, o direito à igualdade, quando da propositura da Ação Popular. A respeito desta assertiva, convém anotar as palavras de Paulo Lopo Saraiva (2013, p. 16), a seguir:

É, pois, a *actio popularis* o maior legado do direito romano para o nosso sistema jurídico. Cabe-nos alargar, cada vez mais, os espaços dessa ação constitucional e fazê-la ser utilizada sempre pelo maior número de cidadãos e cidadãs.

Pela exposição até agora produzida, não é mais possível, quando de uma abordagem da atuação humana, nos vastos propósitos da vida em sociedade, de apenas inserir o homem como representante máximo, de forma única, dos diversos grupos sociais mas sim, é imperioso que se traga a figura da mulher como mais do que partícipe desse protagonismo, ela é membro atuante, ela tem o seu espaço definido, com os mesmos direitos que sempre foram assegurados ao homem, senão vejamos o que acentua Paulo Lopo Saraiva (2013, p. 16):

Ao fim e ao cabo, essa prerrogativa não compete apenas ao homem-cidadão, mas, com certeza, à mulher-cidadã, que hoje lidera a sociedade brasileira. Veja-se a influência feminina hodierna nas atividades sociais, políticas, jurídicas como forma de presença decisiva da mulher no cenário brasileiro.

Neste contexto, convém assegurar, ao homem-cidadão e à mulher-cidadã, o protagonismo de serem os fiscais dos atos gerenciais dos gestores da Administração Pública, sob dois olhares, dois pontos de vista, duas representatividades que encabeçam a dinâmica da vida em sociedade, unidos para um bem comum, ou seja, a legitimação para fins de tutela das instituições componentes da estrutura do Estado brasileiro: Municípios, Distrito Federal, Estados, União, concedendo-lhes a legitimidade ativa *ad causam* nas ações populares.

Convém anotar que a Lei 4.717/65 ao assegurar ao cidadão e à cidadã o direito de ação à propositura da Ação Popular, está vedando legitimidade ativa de pessoa jurídica, já que esta não se trata de pessoa natural, não pode votar, não possuindo assim, como preencher o requisito da apresentação do título de eleitor, condição *sine qua non* como requisito para a titularidade de autoria; não lhe sendo possível, desta feita, ser aceita como titular do direito de ação da Ação Popular. Para corroborar nosso entendimento, vê-se a Súmula 365/STF: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”. No entanto, em situação especial, o Ministério Público (MP), não obstante não se tratar de pessoa natural, poderá atuar no processo em situações tais como: parte pública autônoma, no papel de fiscal da lei ou *custos legis*, zelando pela regularidade do processo e pela correta aplicação da lei, sugerindo a procedência ou improcedência da ação; auxiliar do autor (a), produzindo provas, de forma autônoma; substituto processual, agindo em lugar do autor, ante a sua omissão, não obstante estar ativo no feito; de forma facultativa, o MP pode ser sucessor processual em caso de

haver desistência do autor, o que será vedada a sua desistência, ante a aceitação, Art. 9º, Lei 9.717/65:

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.

O MP deverá, ainda, figurar na qualidade de exequente, em cumprimento de sentença se, passados 60 dias, o autor ou a autora não o fizer, conforme previsão legal do Art. 16º, Lei 4.717/65, in verbis:

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.

Consoante acentuado nas linhas pretéritas, a atuação primeira do MP, no ambiente da Ação Popular, é a de fiscal da lei ou *custos legis*, em que zelará pelo cumprimento das obrigações legais, da observância à regularidade processual: competência, práticas processuais das partes. Daí ser imprescindível a sua intimação, pelo (a) juiz (a) da causa, a teor do Art. 7º, Lei 4.717/65:

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.

Vê-se, desta feita, que os representantes do MP guardam papel de suma importância, quando da abordagem do tema Ação Popular. Não obstante tal consideração, é no âmago da legitimidade ativa que se vislumbra a maior relevância do discurso objeto do presente trabalho, sobretudo no que é pertinente a esta seção: abordar o protagonismo do homem e da mulher, para fins de promoção da fiscalização dos atos administrativos dos representantes da Administração Pública, por meio do rito da Ação Popular. Assim, convém ressaltar a relevante obrigação dada neste trabalho, abordando os direitos e deveres inerentes ao homem-cidadão, fazendo-os em relação ao reconhecimento à mulher-cidadã, o que é de grande valia ao emprego do conceito de justiça.

### **3 A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO: DA PROBLEMÁTICA DO CONCEITO DE CIDADANIA**

Abordar e defender a importância de um tema não é uma das tarefas mais fáceis para um estudante incipiente no estudo do Direito, sobretudo quando se está diante de mais razões para abandoná-lo do que para defendê-lo, tais como as decisões de improcedência vislumbradas, quando da elaboração do projeto de pesquisa.

Outra contenda é traçar e escolher o conceito do termo cidadania que melhor se adéque às linhas do texto que se pretende ter uma feição de cunho científico, dentro de uma acepção do Direito Processual Civil.

O desafio à produção do texto é enorme, diga-se. Todavia, aceitá-lo é mais interessante do que pareça, já que não se versa de qualquer provocação, trata-se de defender a importância de um direito, de um espaço em que se está inserido, homem, mulher: cidadão, cidadã.

E nessa esteira, compreender que a abordagem é complexa é salutar, porque pode demonstrar a grandiosidade do trabalho produzido. Nesse diapasão, para falar-se da importância da Ação Popular como instrumento do exercício de cidadania, é imperioso que se tenha em mãos a noção, a ideia, a definição, o conceito da palavra cidadania, de um ponto de vista de como é encarada no cenário jurídico, bem como do ponto de vista de como deveria ser tratada. Mais um desafio aceito à produção deste trabalho, então.

Importa anotar que, etimologicamente, a palavra cidadania tem sua origem no latim, na palavra *civitas*, que significa cidade, de modo que, em uma análise simplista, diz-se que aquele ou aquela que vive em uma cidade é um cidadão, uma cidadã. No entanto, a assertiva parece não resolver a questão conceitual, isto porque, em outras regiões do globo, por exemplo, na Grécia, a palavra cidadão era dada à pessoa que nascia naquele País, simplesmente. Roma trouxe o conceito mais próximo do que se conhece, hodiernamente, de forma que a palavra cidadania exprimia a condição política da pessoa, incluindo-se o exercício dos seus direitos.

De fato, o termo cidadania guarda sua complexidade conceitual, por trazer uma abrangência de significados distintos, nos diferentes grupos sociais, no curso da história, considerando-se território e tempo.

Diz-se que é um termo de categoria polissêmica, dada a sua abordagem histórica, de modo que, a depender da região, da época, poderá ter significados distintos, podendo

até mesmo ser suprimida do meio, a critério do regime e do tipo de governo, política implantada no domínio territorial; e, em última análise, da consciência coletiva que se tenha do termo, consoante já abordado por Figueiredo (2003, p. 239), in verbis:

A ação popular não é facilmente utilizada, por não termos conceito tão arraigado de cidadania. [...]. Seria necessária e elementar a conscientização da cidadania para se possibilitar à pessoa física a tutela real e efetiva dos direitos de todos. Não podemos esperar e cobrar que a União, Estados, Municípios, e mesmo o Ministério Público, associações de classe, façam por nós tudo aquilo que nos omitimos de fazer enquanto cidadãos. Considero muito importante a conscientização de que todos devam ter de trabalhar em defesa dos direitos coletivos e difusos conquistados nesta Constituição.

De certo, é conveniente falar que a palavra cidadania retrata as concepções de estrutura de poder, de grupos sociais, de ideologias, de um território historicamente definidos, consoante se depreende da afirmativa de Ana Clara Soares Lima (2019, p. 15):

O conceito de cidadania, bem como o Direito, renova-se constantemente, haja vista as transformações sociais, histórica e, principalmente, ideológicas. Portanto, pode-se afirmar que o conceito de cidadania é completamente dinâmico e caminha de mãos dadas com as evoluções humanas.

Para a lexicógrafa Débora Ribeiro, do Dicionário Online de Português, a palavra cidadania pode ter os seguintes significados<sup>2</sup>:

Condição de quem possui direitos civis, políticos e sociais, que garante a participação na vida política. Estado de cidadão, de quem é membro de um Estado. Exercício dos direitos e deveres inerentes às responsabilidades de um cidadão: votar é um ato de cidadania. [Por Extensão] Característica de um cidadão ou de quem recebeu o título de cidadão, possuindo todos os direitos e deveres garantidos pelo Estado: cidadania portuguesa.

No cenário jurídico, o conceito de cidadania guarda íntima prevalência pela prescrição da nomenclatura trazida pela Lei 4.717/65, a qual declara, em seu § 3º que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda. Assim, apenas é cidadão ou cidadã aquela pessoa munida do documento exigido pela lei.

Dentre o vasto modo de compreensão da palavra cidadania, para os fins deste texto, prefere-se aquele que a vê de um ponto de vista positivo, que guarda um senso de proteção aos que dela têm atributo: homens, mulheres... o povo, constituído pelos

---

<sup>2</sup> <https://www.dicio.com.br/cidadania/>

diversos integrantes, como velhos e velhas, crianças, meninos e meninas, profissionais liberais, servidores públicos e servidoras públicas, desempregados e desempregadas, indígenas, estrangeiros e estrangeiras que vivem em nosso País; enfim, todos os integrantes do território nacional.

E vai além dessa construção literal, isso porque ser e sentir-se cidadão, além de estar inserido no ambiente físico do lugar, diga-se do País, em um cenário democrático contemporâneo, denota sentir-se incluído no seio da participação política, da proteção das instituições públicas, do querer agir em defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, de ter a consciência de que, por ser integrante das diferentes comunidades, está-se incluído no grupo social maior, ou seja, a sociedade, em particular, da sociedade brasileira, trabalhando em prol de todos e obtendo os benefícios da excelência de seu trabalho, isto porque, conforme acentua Pedra (2013, p. 525), “o cidadão é o destinatário das prestações estatais [...]” .

Consoante se depreende das leituras, no decorrer das pesquisas das obras consultadas para fins de confecção do presente trabalho, percebeu-se que a CF/88 concedeu ao cidadão e à cidadã a oportunidade à efetivação do exercício do seu direito-dever fiscalizatório da administração pública, em sua acepção genérica, inserindo conceitos abstratos e gerais como diretrizes à formatação do esboço da ação fiscalizatória dos atos administrativos a que a CF/88 faz menção.

Por sua vez, a Lei 4.717/65, anterior à CF/88, diga-se, corrobora a inserção desse direito-dever, de forma a regulamentá-lo em lei de rito ordinário. Então, cabe ao cidadão e à cidadã o exercício de seu direito e, ao Poder Judiciário, em suas esferas estadual e federal, recepcionar o direito conferido constitucional e legalmente, para fins de incentivo aos legitimados, para que esses se vejam incluídos no âmbito e grau de importância dados aos órgãos de controle, para que, assim, cada vez mais, sejam ativos participantes do processo de tutela das instituições públicas brasileiras. Eis o cerne discursivo deste trabalho acadêmico.

E para que essa ideia de participação popular ativa aconteça, é necessária a inserção de uma ideologia de incentivo no seio das comunidades, dos grupos sociais existentes nas diferentes localidades do Brasil, com a realização de palestras que abordem a importância dos cidadãos e cidadãs se virem membros integrantes do espaço discursivo da tutela da administração pública, de como importa que sejam fiscais da atuação dos gestores das instituições públicas. É um exercício de cidadania.

Sabe-se que não é uma tarefa simples, haja vista que muitos desafios devem ser vencidos, preconceitos extirpados, barreiras quebradas e, principalmente, incutir conscientização nas pessoas, essa, sim, deve ser uma das maiores atribuições daqueles que tenham interesse de propagar a importância de se ter um povo cada vez mais consciente de seus direitos. E quem seriam os interessados? A quem importa ter um povo consciente de seus direitos e deveres? Os governos? As comunidades, os grupos sociais? O próprio povo? Parte-se da concepção de que a resposta às perguntas é de interesse de todos, cada um em sua área de atuação, em comunhão com o mesmo propósito, que é o cuidar do que é de todos, ou seja, a coisa pública; e nessa tarefa de todos, há muito a se fazer, a se trabalhar a noção de cidadania, de sua importância nos vastos espaços do discurso da vida: político, social, cultural, democrático.

Conforme se vê, são muitas as perguntas ainda a serem feitas e as respostas, essas bem mais carentes de imediatismo, de urgência, porque os conceitos se entrelaçam, atuação política, vida social, sistema cultural, cidadania e democracia.

Com o objetivo de consubstanciar os argumentos trazidos, anotemos as palavras de Ana Clara Viana Soares Lima (2019, p. 12), ao tratar do conceito de cidadania no ambiente democrático nas Constituições brasileiras, in verbis:

De que maneira o exercício da democracia se apresentou em cada uma das constituintes brasileiras? Qual origem e efetividade da ação popular? Como os cidadãos brasileiros têm exercido sua cidadania ao fiscalizar o poder público? Ao desenvolver tais questões, percebemos o quanto prematuro é o exercício da cidadania em nosso País, além da escassa educação política e noções básicas do poder inerente ao povo, uma vez que, a Ação Popular é direito político essencial ao regime democrático.

Nesse diapasão, é conveniente traçar algumas linhas a respeito daquele que dá razão de ser ao poder constituído em uma democracia, senão ao próprio Estado: o povo.

O povo é a fonte primária do poder de um Estado soberano, é dele que advém a razão de ser da criação do Estado, da formação dos poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário; da formação da Administração Pública; das instituições administrativas; do arcabouço jurídico, composto de leis e da própria Constituição, a qual reza, em seu Art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Desta feita, vê-se que, numa concepção moderna e contemporânea à formação do Estado, não se prescinde da existência do ente que lhe dá forjadura, pois é o próprio

povo que forja a existência do Estado. Nos dizeres de Dallari (1998, p. 37): “é unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma”.

Interessa anotar que a palavra povo não deve ser confundida com população e nação. Sabe-se da importância e abrangência de ambas, todavia, não servem à afirmativa de que sejam sinônimas de povo, esta, além dos vários significados insertos no senso comum, tem um significado jurídico, diga-se, constitucional, conforme preceitua a finalidade da existência da formação do Estado, consoante se depreende da leitura do já citado Art. 1º, parágrafo único, CF/88. A respeito desta observação, convém anotar as palavras de Dallari (1998, p. 37):

Há, todavia, quem designe como população esse elemento pessoal. Ora, população é mera expressão numérica, demográfica, ou econômica, segundo MARCELLO CAETANO, que abrange o conjunto das pessoas que vivam no território de um Estado ou mesmo que se achem nele temporariamente. Mas o fato de alguém se incluir na população de um Estado nada revela quanto ao vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, não sendo também necessária a constituição de uma vinculação jurídica especial para que alguém se inclua numa população. Assim, pois, essa expressão não tem sentido jurídico e não pode ser usada como sinônima de povo.

Do mesmo modo, não fica condizente aos propósitos das linhas discursivas no presente trabalho, a afirmativa de que povo é o mesmo que nação. Para consubstanciar a afirmativa, veja-se a anotação de Dallari (1998, p. 37), *in verbis*:

Outra expressão largamente usada com o sentido de povo e que tem sido causa de grande imprecisão, provocando confusão até mesmo nas legislações, é nação. [...] Nação, expressão usada inicialmente para indicar origem comum, ou comunidade de nascimento, não perdeu de todo tal significado, indicando, segundo MIGUEL REALE, uma comunhão formada por laços históricos e culturais e assentada sobre um sistema de relações de ordem objetiva. Assim, pois, nem o termo nação, que indica uma comunidade, nem o seu derivado, nacionalidade, são adequados para qualificar uma situação jurídica, indicando, tão-só, a pertinência a uma comunidade histórico-cultural, não sendo correto o uso da expressão nação com o sentido de povo.

Isso acontece porque é o povo que tem o atributo de dar legitimidade ao poder constituído; o que torna pertinente assegurar a esse mesmo povo a recepção da cidadania, para expressar o homem-cidadão, a mulher-cidadã.

Por outro lado, vimos um contrassenso entre o que reza o dispositivo constitucional do Art. 5º, LXXIII, CF/88, ao assegurar a qualquer cidadão a

legitimidade para acionar o Judiciário por meio da Ação Popular e a prescrição legal, ao atribuir a característica de cidadania apenas àqueles que detêm o documento de título de eleitor ou documento comprobatório similar (§ 3º, Lei 4.717/65), isso porque restringe e limita o acesso à Justiça, excluindo-se grande parte do povo que poderia ter assegurado o mesmo direito de ação. Corroborando essas palavras, vejamos o entendimento de Adriano Santana Pedra (2013, p. 510):

No contexto dessa prescrição legal, grande parte da doutrina e também da jurisprudência ainda está presa a uma visão restritiva do cidadão, tendo dificuldades para a construção de uma interpretação permeável às mudanças experimentadas pela democracia brasileira. Essa visão precisa ser superada, pois o conteúdo da cidadania, no âmbito constitucional, é mais amplo do que a simples situação de estar alistado eleitoralmente.

Estaria, então, a Lei 4.717/65, que regula a Ação Popular, em desarmonia com a CF/88? Seria conveniente cogitar da inconstitucionalidade da lei, já que a CF/88 trata de uma cidadania em toda a sua plenitude, ao assegurar a todo cidadão (leia-se cidadão e cidadã) o direito de ação para ingresso da Ação Popular? Quiçá, não seja necessário levar a cabo tamanha medida extrema, mas sim, resolver por uma aplicação de hermenêutica favorável ao entendimento de que ao assegurar ao cidadão a legitimidade para ingresso de ação judicial em defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, a CF/88 prescreveu o direito de acesso ao Judiciário a qualquer cidadão e cidadã, não limitando a uma categoria de cidadão e cidadã. Tampouco, a CF/88 criou tal categoria de cidadão e cidadã. Mais uma vez, convém anotar as palavras de Adriano Santana Pedra (2013, p. 510):

A Constituição prescreve uma cidadania plena, valorizando os participantes da vida do Estado e reconhecendo o indivíduo como um ser integrado na sociedade em que vive. A cidadania constitui uma participação efetiva nos destinos do Estado e da própria sociedade, permitindo que o povo decida sobre o seu próprio destino.

Partindo-se dessa ideia de cidadania plena, em que homens e mulheres são tratados em pé de igualdade, portanto, sem distinção, como sinônimos de povo, vê-se que é salutar pensar na possibilidade de não se limitar a legitimidade ativa *ad causam* da Ação Popular apenas a quem dispor do documento de título de eleitor ou similar, a teor da Lei 4.717/65, haja vista que, no campo do discurso, é possível alegar o reducionismo do ato de limitar a legitimidade ativa da Ação Popular apenas às pessoas consideradas

cidadãos porque portam o documento de título de eleitor ou similar; ou, numa hipótese mais radical, tratar-se de caso de inconstitucionalidade do § 3º, da Lei 4.717/65.

#### **4 A PERMANÊNCIA DA NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO POPULAR DIANTE DE CASO DE SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA: ANÁLISE DO PROCESSO 0800544-15.2012.4.05.8000**

Ao decidir pela escrita deste texto para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), primou-se por enxergar a sua grandeza a partir do título, qual seja, a Ação Popular como Instrumento do Exercício de Cidadania na Defesa do Interesse Público, mesmo sob o olhar crítico daqueles que não a defendem, calcados no argumento de que não é bem recepcionada no ambiente do Poder Judiciário.

Com os receios inerentes à confecção de um trabalho acadêmico e que, pretende-se, vá além dessa proposta, que tenha uma feição de cunho científico, percebeu-se pela importância de se assinalar a relevância do tema, não obstante, repita-se, o olhar crítico daqueles que tecem um palavreado com carga negativa, quando do comentário de que a Ação Popular não tem a eficácia desejada, tendo em vista as diversas sentenças de improcedência.

Conquanto a assertiva de que há inúmeras decisões de improcedência de processos da classe Ação Popular, ressalte-se que esta seção aponta a grandeza e importância da escrita do próprio TCC, cujo objetivo é abordar a sua importância como instrumento do exercício de cidadania para fins da proteção dos interesses públicos, os quais são compreendidos no âmbito da moralidade administrativa, do patrimônio público, dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, com a preservação de sua natureza jurídica, mesmo no ambiente negativo das sentenças de improcedência.

Isto porque é por meio desta ação que o homem e a mulher, reconhecidamente cidadão e cidadã, por estarem em gozo do pleno exercício de seus direitos políticos, ou seja, por terem título de eleitor válido, conforme preceito legal insculpido no § 3º, da Lei 4.717/65 (observe-se que foram apresentadas críticas pertinentes a esse parágrafo, na seção 3), podem fiscalizar os atos da Administração Pública, nas três estruturas de governo - Municípios, Estados e União Federal, suas empresas e instituições, incluindo-se tanto os representantes dos órgãos pertencentes a tais entes públicos, bem

como os particulares que, de alguma forma, foram beneficiados pelo ato impugnado na ação em estudo.

Para concretização do quanto se pretendeu trabalhar, no presente TCC, nesta última seção 4 será abordada a permanência da natureza jurídica da Ação Popular, qual seja, o de instrumento do exercício de cidadania na defesa do interesse público, diante de caso de sentença de improcedência. Para este fim, tomou-se como referência o processo judicial eletrônico (PJe) 0800544-15.2012.4.05.8000, de competência da 2ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas (2ªV/JFAL).

O processo judicial eletrônico (PJe) 0800544-15.2012.4.05.8000 (2ªV/JFAL), objeto de estudo desta seção do presente TCC, trata-se de uma Ação Popular, distribuída pelo procedimento automático, por meio da qual a autora pretende que seja decretada a nulidade dos contratos de um programa de assistência estudantil, conforme o preâmbulo do relatório da sentença, in verbis:

Trata-se de ação popular aforada por (...) contra (...), mediante a qual pretende ver decretada a nulidade dos contratos oriundos do Programa de Assistência Estudantil, celebrados para a promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica, bem como pede, liminarmente, a suspensão dos trabalhos realizados pelos estudantes bolsistas da Bolsa Permanência e Bolsa Desenvolvimento Institucional, supostamente viciados em razão de alegada irregularidade desses serviços, ao argumento de que sua prestação careceria de fundamento legal. Requer, ainda, seja determinada a exibição judicial de todos os contratos realizados com os citados alunos.

Consoante se denota da leitura, o juiz da causa inicia o relatório com a apresentação das partes envolvidas – autora e ré (os nomes das partes foram ocultos, por este autor, para manter a privacidade, em que pese o processo não ser sigiloso) – e, em seguida, faz uma exposição sucinta da pretensão arguida nos autos, sem fazer juízo de valor.

Na sequência, o juiz do processo expõe a narrativa dos fatos apresentados pela autora, com a anotação do período de início das atividades desempenhadas pelos universitários, os tipos de contratos, as horas semanais no período, a saber:

Narra a autora que, desde 2005, alunos de baixa renda, a pretexto de serem auxiliados a permanecerem na Instituição de Ensino Superior durante todo o período de graduação, são supostamente beneficiados com uma famigerada “Bolsa Permanência” e “Bolsa de Desenvolvimento Institucional” também conhecida como “Bolsa Estudo/Trabalho”, recebendo um valor pecuniário com o encargo de trabalharem, no início 20 (vinte) horas semanais, e a partir de 2010, 12 (doze) horas semanais.

Em seguida, é feita a apresentação da fundamentação exposta na exordial do processo da Ação Popular em análise, de acordo com o texto abaixo:

Aduz estar configurada afronta ao princípio constitucional da legalidade por ausência de previsão legal quanto ao desempenho de trabalho por parte dos bolsistas, bem como da norma constitucional que prevê a realização de concurso público para a investidura em emprego público. Notícia, ainda, que os citados alunos encontram-se alocados em setores que nada dizem respeito com a formação intelectual por eles escolhida, *“configurando mais ainda o desvio de finalidade do suposto programa de assistência estudantil e evidenciando o nítido propósito de contratação barata, rápida e irregular no serviço público para suprir a carência incontestável de pessoal”*. Arremata afirmando que, à vista da ocorrência de inconstitucionalidade e de lesividade do ato à moralidade administrativa e à legalidade, impõe-se sejam invalidados os atos praticados sob as vestes do Programa de Assistência Estudantil, que resultaram na contratação dos beneficiários/bolsistas para prestação de serviços, quando não lhes deveria ter sido imposta qualquer jornada de trabalho, segundo as normas de regência daquele Programa.

Ato contínuo, o juiz competente por distribuição faz uma explanação a respeito da Ação Popular, apontando sua natureza jurídica, os fins para os quais serve, os dispositivos constitucionais e legais que deram existência ao processo popular, eis o fragmento da fundamentação decisória:

A ação popular é o meio constitucional de que o cidadão dispõe para obter a invalidação dos atos ou contratos administrativos (ou equiparados) ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com verbas públicas. Nesse sentido, calha transcrever o art. 5.º, inciso LXXIII da Constituição Federal e o art. 1.º da Lei n.º 4.717/65, que assim dispõem, respectivamente: (...) **Grifo nosso**

Feita a apresentação das partes, a exposição da causa de pedir e o pedido, o breve esboço da fundamentação decisória, com os apontamentos sobre a Ação Popular, com seu conceito, os dispositivos constitucionais e legais que lhe dão ensejo, o juiz da causa começa o julgamento do processo, propriamente dito, tecendo as considerações iniciais da sentença de improcedência, in verbis:

Ocorre que, no caso em perspectiva, o provimento almejado na inicial, de declaração de nulidade dos contratos de trabalho havidos entre a ré e os beneficiários do programa “Bolsa Permanência” e “Bolsa Desenvolvimento Institucional”, não configura qualquer lesão ao patrimônio público, uma vez que inexistem indícios de prejuízo ao patrimônio da autarquia demandada, não se adequando ao remédio constitucional invocado, haja vista que não foi formulado pedido de anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público, nem condenatório com vistas ao ressarcimento pelas pessoas que teriam se beneficiado do ato. Da leitura da inicial, verifico que a autora, na

condição de bolsista, busca, por meio da presente ação, a defesa dos interesses particulares dos beneficiários dos Programas “Bolsa Permanência” e “Bolsa Desenvolvimento Institucional”.

Um dos requisitos que o autor ou a autora da Ação Popular precisa levar em consideração, quando manejar a propositura do processo popular, é que deverá ter por intento o pedido de nulidade ou anulação do ato prejudicial à administração pública, que pode ser de cunho pecuniário e/ou de natureza da moralidade administrativa; no entanto, no caso em espeque, não se vislumbra esta situação, senão vejamos, a teor do parágrafo seguinte da sentença do processo em análise:

Isso porque, conquanto os pedidos tenham sido formulados de forma a simular a defesa de interesses públicos, o que se pretende é o reconhecimento de vínculo trabalhista entre a Universidade Federal de Alagoas e os beneficiários dos citados programas. O reconhecimento de tais vínculos, com o conseqüente pagamento das verbas remuneratórias dele decorrentes, possui natureza eminentemente individual e deve ser buscado pelas vias ordinárias, não se prestando tanto o rito da ação popular.

Conforme se vislumbra do parágrafo da sentença em destaque, a autora promoveu a ação em proveito próprio, haja vista que o pleito trata de verbas remuneratórias que se entendiam devidas aos participantes dos contratos, o que é vedado tanto pelo Art. 5º, LXXIII, CF/88, quanto pela Lei 4.717/65, em seu Art. 1º; de forma que, em conformidade com o entendimento de Beatriz Lameira Carrigo Nimer (2016, p. 142): “o interesse postulado nesse tipo de demanda não é pessoal, mas público. Defende-se, pois, o direito a um governo probo e à honestidade da Administração”.

E nessa linha de pensamento, a sentença de improcedência do processo em análise destaca o seguinte:

Com efeito, a teor do art. 5º., inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, combinado com a disciplina legal que é dada pela Lei 4717/65 à ação popular, não é cabível o manejo desta ação com o objetivo de tutelar direitos individuais homogêneos, mas, tão somente, dos direitos e interesses públicos previstos nas normas de regência da ação popular, tais como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

A sentença de improcedência analisada traz um viés pedagógico, ao deixar claro que a ação manejada não é a via correta para o alcance do pedido pretendido e presta a

informação de que a autora ou os pretensos (as) futuros (as) autores (as) poderão ajuizar nova demanda pelo procedimento ordinário, conforme relato, a saber:

Por oportuno, enfatizo que o fato de a autora ser bolsista, portanto beneficiária dos programas objeto de discussão, vem corroborar os argumentos acima expendidos. Isso porque ela busca, de forma velada, quiçá no intento de furtar-se aos riscos oriundos da sucumbência, obter proveito econômico, utilizando-se de remédio jurídico que visa proteger o patrimônio das entidades públicas, o que não se confunde com os interesses individuais homogêneos. Em conclusão, a via adequada para a formulação da pretensão deduzida na exordial não é a ação popular, mas sim as vias ordinárias, mediante ações outras a serem propostas pelos beneficiários dos Programas “Bolsa Permanência” e “Bolsa Desenvolvimento Institucional”.

A sentença é conclusiva no que tange à falta do interesse de agir da autora do feito, decretando, assim, a extinção do processo, sem resolução de mérito:

Portanto, constatada a ausência de interesse processual, na modalidade interesse-adequação, para a propositura da demanda popular, o processo deve ser extinto sem resolução de mérito. Por todo o exposto, decreto a extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC.

Não obstante parecer que a autora agiu de má-fé, ao escolher a via da Ação Popular para fins de pedido de custo meramente individual, particular, o que está em contrariedade às ditas regras finalísticas desse tipo de demanda, a sentença finaliza o dispositivo deixando claramente anotada que não seria caso de má-fé, daí por que não aplicou condenação pecuniária em honorários nem em custas do processo, conforme se registra no parágrafo a seguir:

Sem condenação em honorários e em custas processuais, tendo em vista a isenção constitucional e legal, porquanto não configurada a má-fé da demandante, bem como porque sequer houve a citação da parte ré. Sentença sujeita ao reexame necessário, à vista do disposto do art. 19 da Lei n. 4.717/65.

Não obstante a sentença estar sujeita ao reexame necessário, a teor do Art. 19, da Lei 4.717/65, não se teve a intenção de averiguar o desenrolar do julgado do acórdão decorrente dessa remessa, tendo em vista que, para os fins propostos neste trabalho, tão-somente importa a análise da sentença de improcedência para consubstanciar as afirmativas que ora se pretende, nesta última seção do texto.

De acordo com as linhas traçadas na exposição desta seção, viu-se que a sentença fez a apresentação das partes envolvidas, apresentou o relatório, fez a

fundamentação e, em último ato, julgou pela improcedência da ação, sem condenação por litigância de má-fé, sem honorários, sem verbas de sucumbência e, obrigatoriamente, a sentença de improcedência foi submetida ao duplo grau de jurisdição, em obediência ao disposto no Art. 19, da Lei 4.717/65, que assim dispõe:

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. [\(Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973\)](#)

Da análise da sentença, constatou-se que o ponto de relevância está para o aspecto da quebra da finalidade da Ação Popular como meio de tutela da moralidade administrativa e do patrimônio das entidades públicas, razões que ensejaram o convencimento do magistrado pela sua improcedência, haja vista que, consoante foi demonstrado ao longo do discurso deste texto, a ação não serve para fins de amparo a interesses pessoais, ou seja, nas palavras do juiz da causa, a Ação Popular “não se confunde com os interesses individuais homogêneos”. A esse respeito, convém anotar as palavras de Morelli (2013, p. 454), in verbis:

O interesse de agir do autor popular está consubstanciado na proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, sendo evidente que esse interesse nasce da possibilidade constitucional outorgada para que qualquer cidadão atue na defesa da coisa pública. Em verdade, o autor popular não possuirá interesse de agir caso o pedido tenha como exclusivo objetivo a proteção do seu direito individual, já que, repita-se, é da natureza (e finalidade) da ação popular a proteção dos direitos de toda a coletividade. Assim, pode-se concluir que o interesse de agir do autor popular somente estará configurado quando o pleito popular tiver como finalidade a proteção dos interesses difusos, ou seja, de toda a população, sendo vedada a propositura da ação popular para a defesa de interesse próprio.

Ainda nessa linha de pensamento acerca dos objetivos específicos da Ação Popular, anotemos o entendimento de Fernanda Pessanha do Amaral Gurgel (2013, p. 245):

[...], a ação popular é posta à disposição da cidadania para tutela de interesses nitidamente coletivos que ultrapassam a esfera individual. Decorre daí a possibilidade de o cidadão pôr em prática um direito subjetivo público destinado à restauração de lesão causada a um patrimônio que não é propriamente seu, mas, sim, de toda a sociedade.

Desta feita, importa convenientemente anotar que o resultado e desfecho do processo em análise não poderia ter outro rumo senão pela declaração de sua

improcedência, dada aos fins a que supostamente se revestiu servir mas que, no entanto, não o fez, ou seja, não teve por finalidade a proteção dos interesses públicos, mas tão-somente os próprios interesses, aspecto esse que se contradiz à utilização finalística da Ação Popular.

Aqui se encerra a análise da sentença de improcedência para se trazer o discurso inserto no objeto ora desta seção do texto. Assim, perfaz-se de importância trazer o título da seção - A permanência da natureza jurídica da Ação Popular diante de caso de sentença de improcedência: análise do processo 0800544-15.2012.4.05.8000 - com o intuito de acentuar a intenção da argumentação que se pretende produzir em prol do título do trabalho, como um todo.

Ora, consoante ficou exposto no decorrer do texto, juntamente com outras classes processuais, a Ação Popular guarda a nomenclatura de remédio constitucional e está insculpida no Art. 5º, LXXIII, CF/88; a teor do Art. 60, § 4, IV, CF/88, o Art. 5º, CF/88 faz parte das cláusulas pétreas, por tratar dos direitos e garantias individuais; e sendo que a Ação Popular está inserida no bojo do Art. 5º, CF/88, também guarda, então, o *status* de cláusula pétrea, e assim permanecendo, haja vista que não pode ser alterado sequer por proposta de Emenda Constitucional (PEC); até que nova Constituição brasileira seja promulgada e não recepcione o dispositivo no texto constitucional, conforme entendimento de Calixto (2013, p. 462):

Vê-se que a ação popular recebeu da Constituição Federal o *status* de garantia constitucional, com eficácia imediata (art. 5º, § 1º) e insuscetível de supressão por emendas constitucionais (art. 60, § 2º, IV) e, *a fortiori*, de leis ou outros meios legislativos infraconstitucionais.

Nesta esteira, é possível assegurar o caráter da Ação Popular como modelo de declaração da cidadania plena, traduzindo-se, assim, em instrumento democrático concedido ao cidadão e à cidadã, para fins da tutela do interesse público, conforme enfatiza Calixto (2013, p. 462):

Portanto, num ambiente de normalidade constitucional, a ação popular se traduz num poderoso instrumento de expressão da cidadania, que deve ser interpretado e aplicado de acordo com sua genética político-institucional.

Aduz-se, então, do pensamento aqui exposto que, conquanto o respeito às decisões em contrário senso ao pedido inserto na ação em destaque e aqui, diga-se, sem adentrar no mérito da sentença de improcedência, a decisão não tem o poder de retirar o

caráter de remédio constitucional dado às ações populares, haja vista que tal ato sequer é assegurado às emendas constitucionais.

Desta feita, é-se levado a crer que a sentença de improcedência analisada, bem como quantas mais existiram e ainda venham a existir serviram e servirão, assim, para tão-somente julgar o caso concreto, não se revestindo de meio eficaz para produzir a transmutação da característica medida protetiva da Administração Pública, pelo cidadão, pela cidadã, conferida à Ação Popular.

No entanto, acredita-se no efeito psicológico que pode ser atribuído às sentenças de improcedência quanto ao poder de inibição para utilização desse remédio constitucional, diante da falta de crença na sua eficácia, bem como quanto ao desestímulo que possam causar aos cidadãos e às cidadãs, diante de uma ocorrência de ato nocivo à Administração Pública. Não obstante a assertiva, não se quer dizer, anote-se, que o Judiciário tenha que julgar um processo com sentença procedente apenas sob o viés de incentivar a utilização da Ação Popular no seio da sociedade brasileira. Não seria produtora, sequer em harmonia com o conceito de Justiça.

Por outro lado, espera-se que o Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, seja um dos protagonistas, juntamente com o Ministério Público, o Poder Legislativo e o próprio Executivo, sem olvidar das sociedades civis organizadas, da realização da promoção de meios eficientes e eficazes de divulgação da seriedade das ações populares serem utilizadas pelo povo, o qual deve sentir-se protagonista do processo.

Daí a importância da realização de eventos como palestras em instituições de ensino, congressos de Direito que tratem especificamente do tema a Ação Popular como instrumento do exercício de cidadania na defesa do interesse público.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve como objetivo abordar a importância da Ação Popular como instrumento do exercício da cidadania na defesa do interesse público, com o propósito de reconhecer o seu espaço como uma ferramenta jurídica de suma importância à soberania popular, por meio da participação efetiva de cidadãos e cidadãs, com o fito na proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público, em todas as suas nuances, isto é, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Por se tratar de um texto de cunho argumentativo, primou-se por uma linguagem em prosa, isto para que trouxesse a ideia de que o autor estivesse realizando uma conversa direta com o seu leitor, com a finalidade de obter o seu convencimento sobre os fins objetivados no trabalho, daí o porquê de optar pela recorrência ao título do TCC, isto é, para enfatizar as linhas escritas no decorrer do texto.

Para o alcance dessa finalidade, o discurso do texto deu início com o tópico que apresenta o conceito da Ação Popular; fez uma digressão de cunho histórico, anotando a primeira Constituição que trouxe o dispositivo ao texto, bem como fez apontamentos da Constituição atual (CF/88), a qual inseriu a ação no Art. 5º, o que proporcionou o seu caráter de cláusula pétrea; no seio do discurso infraconstitucional, trouxe o conceito inserido na Lei 4.717/65, a qual regulamenta a Ação Popular; por fim, tratou da titularidade do direito de ação reconhecido ao cidadão e à cidadã que estejam em gozo de seus direitos políticos, bastando apresentarem como prova de cidadania o título de eleitor ou documento idôneo aceito pela legislação pátria, o que foi considerado um reducionismo, haja vista limitar a utilização do remédio constitucional apenas a quem possuir o documento em comento, excluindo grande parte do povo.

Na seção subsequente, foram apresentadas as razões de se considerar a Ação Popular como instrumento do exercício de cidadania na defesa do interesse público. Para esta finalidade, traçou-se a análise do conceito da palavra cidadania, de modo a se perceber que, dado o caráter polissêmico da palavra, em um contexto histórico, considerando território e tempo, não se trata de tarefa tão simples e muitos problemas podem advir a partir do reducionismo dado ao conceito de cidadania como, por exemplo, o reconhecimento de cidadão e cidadã a quem dispuser da apresentação do documento exigido para votação, ou seja, o título de eleitor ou outro documento aceito pela legislação, tal situação promove a limitação da utilização do remédio constitucional, excluindo grande parte do povo.

Na última seção foi feita a análise pontual da sentença de improcedência da Ação Popular distribuída sob o número do processo judicial eletrônico 0800544-15.2012.4.05.8000, de competência da 2ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas (JFAL). As inferências da análise do feito foram as de que a autora se utilizou do meio equivocado para defender interesse próprio, o que fere a

finalidade da utilização do remédio constitucional Ação Popular, a qual destina-se à proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público, em toda a sua extensão.

Não obstante a constatação da sentença de improcedência, o que poderia ser levada em consideração ao universo de sentenças de improcedência existentes no âmbito da classe processual em estudo, a Ação Popular não perde a sua natureza jurídica, ou seja, ela continua sendo um direito fundamental, um remédio constitucional e que serve à proteção do interesse público: moralidade administrativa e patrimônio público, permitindo a fiscalização por cidadãos e cidadãs dos atos da administração pública, exigindo, assim, a transparência desses atos, o que deságua na responsabilidade de seus administradores.

De todo o exposto, por meio da análise dos dados obtidos, considera-se que há razões suficientes para considerar a importância da utilização da Ação Popular como instrumento de participação cidadã no seio da sociedade, para fins de proteção do interesse público.

É salutar anotar a relevância fundamental de se promover a divulgação e valorização, o incentivo cada vez mais do uso deste remédio constitucional nos diversos ambientes do convívio humano, principalmente naqueles considerados de maior carência da prestação do serviço público, eis que o usuário final de tais serviços será mais um observador e fiscal da Administração Pública, e agindo assim, poderá contribuir em muito para o fortalecimento, a solidez da plenitude da cidadania, em um ambiente de democracia participativa. Eis a razão maior deste trabalho de Conclusão de Curso.

## REFERÊNCIAS

**ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em Direito.** Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 4, p. 171-187, 1998. Disponível em: <<https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>> Acessado em 21 de março de 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022:** Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica: apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520:**

Informação e documentação: citações em documentos: apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, 2023.

**BRASIL.** Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>

Acesso em: 19 de maio de 2024.

**BRASIL. Lei 4.717/65. Lei da Ação Popular.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm)> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**BRASIL. AO 859 QO / AP – AMAPÁ QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO ORIGINÁRIA** Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Redator(a) do acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 11/10/2001 Publicação: 01/08/2003 Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14375/false>> Acessado em: 08/06/2024.

**CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. ASPECTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO POPULAR.** In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**DALLARI, Dalmo de Abreu. ELEMENTOS DE TEORIA GERAL DO ESTADO.** 2ª Ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 1998.

**FIGUEIREDO, Lúcia Valle. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: ação popular: a defesa dos interesses difusos e coletivos: posição do Ministério Público.** In: WALD, Arnoldo. **Aspectos polêmicos da ação civil pública.** São Paulo: Saraiva, 2003. p. 233-256.

**FREITAS, José Jorge Meireles; SANTO, Eniel do Espírito. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DA PROIBIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA PELO CIDADÃO E AS RAZÕES DE SUA SUBUTILIZAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DO PIEMONTE DA CHAPADA DIAMANTINA/BA.** Disponível em: <<https://uniceub.emnuvens.com.br/file:///C:/Users/antoniofp/Downloads/1210-6607-1-PB.pdf>> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**GUIMARÃES, Ary Florêncio. ASPECTOS DA AÇÃO POPULAR DE NATUREZA CIVIL.** Disponível em:

<<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/24843/D%20-%20GUIMARAES%2c%20ARY%20FLORENCIO%20%28T%203487%29.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**GURGEL, Fernanda do Amaral. AÇÃO POPULAR CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL BRASILEIRO.** In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**HEIS, Bruno Dalpian. A AÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA.** In: <https://revista.defensoria.rs.def.br>. Disponível

em:

<<file:///C:/Users/antoniopf/Downloads/4608267,+06+A+A%C3%87%C3%83O+POPULAR+COMO+FERRAMENTA+PARA+O+EXERC%C3%8DCIO+DA+CIDADANIA.pdf>> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**LIMA, Ana Clara Viana Soares. AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DA CIDADANIA.** Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional. Disponível em:

<<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/22549/2/Ana%20Clara%20Viana%20Soares%20Lima.pdf>> Acessado em: 02 de junho de 2024, às 18:02.

**MORELLI, Daniel Nobre. REQUISITOS DA AÇÃO POPULAR.** In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**NETO, Joaquim José de Paula. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DENUNCISMO IRRESPONSÁVEL,** in: Portal de Periódicos. Disponível em:

<<https://seer.urufu.br/file:///C:/Users/antoniopf/Downloads/admin.+Joaquim+Jos%C3%A9+de+Paula+Neto.pdf>> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**NIMER, Beatriz Lameira Carrico. Ação popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa.** 205 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:

<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20062016-175724/publico/BEATRIZ\\_LAMEIRA\\_CARRICO\\_NIMER\\_Versao\\_Integral\\_CORRIGIDA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20062016-175724/publico/BEATRIZ_LAMEIRA_CARRICO_NIMER_Versao_Integral_CORRIGIDA.pdf)> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**PEDRA, Adriano Sant'Ana. LEGITIMIDADE ATIVA NA AÇÃO POPULAR: UMA CRÍTICA AO CONCEITO REDUACIONISTA DE CIDADÃO.** In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**PEREIRA, José Matias. REFORMA DO ESTADO E TRANSPARÊNCIA: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL.** Disponível em:<[http://repositorio.unb.br/jspui/bitstream/10482/940/4/ARTIGO\\_ReformaEstadoTransparencia.pdf](http://repositorio.unb.br/jspui/bitstream/10482/940/4/ARTIGO_ReformaEstadoTransparencia.pdf)> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**SANTOS, José Anacleto Abuch. DIREITOS FUNDAMENTAIS: EFETIVIDADE MEDIANTE AFIRMAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.**

Disponível em:

<<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/28514/R%20-%20T%20-%20JOSE%20ANACLETO%20ABDUCH%20SANTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acessado em: 19 de maio de 2024.

**SARAIVA, Paulo Lopo. O CARÁTER DEMOCRÁTICO DA AÇÃO POPULAR: DIREITO POLÍTICO DA CIDADANIA BRASILEIRA.** In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. DIREITO COMO LIBERDADE: O DIREITO ACHADO NA RUA EXPERIÊNCIAS POPULARES EMANCIPATÓRIAS DE CRIAÇÃO DO DIREITO.** Disponível em:

<[http://repositorio.unb.br/jspui/bitstream/10482/1401/1/TESE\\_2008\\_JoseGeraldoSJuni or.pdf](http://repositorio.unb.br/jspui/bitstream/10482/1401/1/TESE_2008_JoseGeraldoSJuni or.pdf)> Acessado em: 19 de maio de 2024.

#### **OBRAS GERAIS:**

Inacio de Loiola Mantovani Fratini e Danielle Eugenne Migoto Ferrari. **ASPECTOS RELEVANTES DA AÇÃO POPULAR.** In: In: **MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos.** Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**SARAIVA, Paulo Lobo. O CARÁTER DEMOCRÁTICO DA AÇÃO POPULAR: DIREITO POLÍTICO DA CIDADANIA BRASILEIRA.** In: **MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos.** Coordenadores. **AÇÃO POPULAR.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**THEODORO JÚNIOR, Humberto. CURSO DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL: Procedimentos Especiais.** Volume III. Rio de Janeiro: Forense, 2010.