

# CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PELA AÇÃO POPULAR E SUAS IMPLICAÇÕES EXTRAPROCESSUAIS

Daniel Favoretto Rocha

Resumo: A Ação Popular é um remédio constitucional peculiar em razão da possibilidade de efeitos *erga omnes* a partir do pleito de um autor individual. Estes efeitos colocam o autor-eleitor, em tese, em uma posição de controlador da Administração e, portanto, de defensor dos interesses coletivos, razão pela qual o ajuizamento e o trâmite processual de uma Ação Popular revelam elementos sociais e político-institucionais do meio onde o autor está inserido. Estatísticas recentes mostram que este remédio constitucional é menos utilizado que os demais, assim como mostram um aumento significativo de seu ajuizamento nos últimos anos. Analisando o sistema jurídico e a sociedade brasileira, inclusive em comparação com os sistema e sociedade alemães, conclui-se que há fatores sociais e institucionais que justifiquem estas constatações empíricas.

Palavras-Chave: Ação Popular; Administração Pública; Judiciário; evolução político-institucional; processo civil.

## CONTROL OVER THE PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE AÇÃO POPULAR AND ITS EXTRA-PROCEDURAL EFFECTS

Abstract: The *Ação Popular* is a peculiar mechanism to control State administration in Brazil, due to the possibility of *erga omnes* effects of an individual pleading. These effects put the plaintiff in the position of controller over the Administration and, therefore, of defender of collective interests, reason why

the filling and the procedure of an *Ação Popular* reveal social and political-institutional elements of the environment where the plaintiff is situated. Recent statistics show that this mechanism of control is less used by plaintiffs than other mechanisms of control, as well as that there has been an increase of fillings of *Ações Populares* in the last years. Analyzing Brazil's society and legal system, especially in comparison to Germany's society and legal system, it's possible to conclude that there are social and institutional factors which justify these empirical findings.

Keywords: *Ação Popular*; Public Administration; Judiciary; political-institutional evolution; civil procedure.

## INTRODUÇÃO



fascinante discurso referente ao poder do povo de controlar, de alguma forma, seus governantes já é, há muito, conhecido e, sobretudo, valorizado. Considerando o impacto direto que uma forma de governar causa na vida das pessoas, ter privilégios como líder passou a ser sinônimo de controle e prestação de contas (o que os norte-americanos chamam de *accountability*). O conjunto de materiais para consulta sobre o assunto é extenso, razão pela qual pouca singularidade teria mais um artigo que trate do mesmo.

No entanto, se ilude aquele que pensa assim. A *Ação Popular* é um potencial objeto de estudo, principalmente na forma como aqui será abordada. Estatísticas recentes permitem uma melhor cognição deste remédio constitucional e a relação entre a sociedade e o sistema jurídico em que esta está inserida. A escolha da *Ação Popular* para ser analisada como forma de controle da Administração Pública se justifica pela particularidade deste meio jurídico de impugnar atos ou omissões admi-

nistrativas, conforme será exposto adiante.

A ideia de um único cidadão ter algum poder de ação no controle judicial da Administração Pública, produzindo efeitos *erga omnes*, pode despertar certa dúvida, vez que o cenário administrativo brasileiro é composto de uma enorme diversidade de atores institucionais (Procuradorias estaduais e municipais, agências reguladoras, Tribunais de Contas e outros) e o jurídico, composto de semelhante diversidade de detalhes, vide as minúcias dos Códigos de Processo Civil e Penal e os diversos atos normativos ou regulamentares elaborados por entes da Administração.

Considerando esta complexidade na estrutura administrativa e no sistema jurídico brasileiro, os efeitos *erga omnes* de um pleito individual no Judiciário podem causar efeitos perversos. A Administração trabalha com políticas públicas, o que significa que seus atos são de grande proporção e afetam vários administrados (ROSILHO; SUNDFELD, 2014, p. 53), além de estarem inseridos em um planejamento pré-definido. O fato de uma eventual procedência de ação popular ajuizada por um único indivíduo causar efeitos gerais chama atenção em um sistema tão complexo como este.

Após constatação feita pelo autor deste artigo, as estatísticas de ações populares demonstram que esta não é tão utilizada quanto outras ações constitucionais e, mesmo assim, houve certo aumento de sua utilização nos últimos anos, ainda que baixa em relação a outras.

Com isso, o presente artigo visa dois fins: (1) esclarecer as peculiaridades da Ação Popular e (2) encontrar alguma justificativa para esta discrepância entre o uso da Ação Popular e o de outras ações constitucionais e para este aumento de ajuizamento de Ações Populares nos últimos anos.

O presente estudo parte da hipótese de que, embora um mecanismo como a Ação Popular seja inegavelmente relevante para o exercício da democracia e da cidadania, sua existência é

não só dispensável como afetada pela estrutura administrativa do país e por fatores sociais e políticos.

Para tanto, farei uma análise do processo judicial envolvido e da realidade político-jurídica brasileira. Em seguida, utilizarei uma óptica comparativa entre Brasil e Alemanha para ter melhor ideia de quais fatores são típicos de um mecanismo de controle como a Ação Popular e de quais fatores influentes são tipicamente brasileiros.

Este artigo é dividido em três partes, além da presente introdução e da conclusão ao final: (1) Controle judicial sobre a atividade administrativa; (2) Ação Popular e outras ações constitucionais; (3) um estudo comparado - a ação popular no Brasil e na Alemanha. Cada tópico poderá conter subitens.

Na primeira parte, buscarei abordar, inicialmente, a lógica do controle judicial sobre a Administração para, em seguida, abordar um tipo específico, o controle exercido pelo ajuizamento de ação popular. Para embasar as discussões que serão feitas mais adiante, elementos materiais e processuais da ação popular são explorados nesta primeira parte, expondo as peculiaridades deste remédio constitucional. Esta primeira parte será mais expositiva, em vista de agregar instrumentos úteis para as análises a serem feitas nas segunda e terceira partes.

A segunda parte será composta de dados estatísticos indicando o uso dos remédios constitucionais e as matérias mais demandadas no Judiciário. Observar-se-á que a ação popular não é tão utilizada quanto os outros remédios constitucionais e, mesmo assim, a Administração é a mais demanda no Judiciário. Também será constatado o fato de a ação popular ter tido um aumento significativo de uso nos últimos anos. Feitas tais constatações, serão expostas três potenciais justificativas tanto para o baixo ajuizamento da ação popular em relação ao de outros remédios constitucionais quanto para o aumento recente de seu uso.

A terceira parte será uma análise comparada entre a

ação popular no Brasil e o remédio constitucional equivalente na Alemanha. Tal abordagem tem o escopo de determinar quais fatores sociais e políticos possivelmente afetam o uso de tal meio de controle sobre a Administração Pública e a (in)dispensabilidade da ação popular em alguma das duas sociedades analisadas.

## I. CONTROLE JUDICIAL SOBRE A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

A Administração Pública exerce um papel de extrema importância na sociedade, em especial formulando e implementando políticas públicas, o que faz necessária a mesma ter prerrogativas para viabilizar sua atuação. Como contraponto, os administrados passam a naturalmente estar sujeitos a impactos, tanto positivos quanto negativos, decorrentes da atuação da Administração, deixando seus direitos em xeque.

Destarte, faz-se necessário o controle sobre a atividade administrativa para evitar arbitrariedades. Este controle pode ser feito de diversas formas e por diversos órgãos e atores sociais, dentre eles o Tribunal de Contas, o Ministério Público (Estadual ou Federal), o próprio Poder Judiciário (como se verá a seguir, a Ação Popular é uma forma de provocar o controle judicial da atividade administrativa), controladorias e corregedorias.

O controle da Administração Pública (em sentido amplo) se justifica pela sua sujeição às normas jurídicas do Estado de Direito, dentre elas, os princípios da Administração, elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988. O controle pode ser interno ou externo, conforme é exercido ou não por órgão que integra a estrutura administrativa do ente controlado. (DI PIETRO, 2013, p. 799) O controle pode ser feito pelo Poder Judiciário, pelo Legislativo ou por órgão do Poder Executivo, com ou sem participação direta de cidadão ou da sociedade

civil organizada. (DI PIETRO, 2013, p. 796)

Quando o controle for judicial, tal só se iniciará mediante provocação, em razão do princípio da imparcialidade e, conseqüentemente, da inércia de jurisdição. A provocação por parte de interessado pode se dar por meio de diversos instrumentos jurídicos à disposição, quais sejam, os remédios constitucionais. (DI PIETRO, 2013, p. 834) Estes são o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança (individual ou coletivo), o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública, embora este último não esteja previsto no art. 5º da CF/88. Cada um destes remédios tem suas particularidades nos planos material e processual. (DI PIETRO, 2013, p. 834-884)

## I.A. AÇÃO POPULAR: FINS E HIPÓTESES DE CABIMENTO

Em suma, a ação popular é um remédio constitucional, sendo, portanto, um meio disponível ao administrado para provocar o controle judicial da Administração. O dispositivo constitucional que a prevê, o artigo 5º, inc. LXXIII, indica que a ação popular pode ser utilizada por qualquer cidadão para invalidar atos administrativos que forem ilegais ou lesivos ao patrimônio público e, conseqüentemente, aos administrados, conforme segue:

*Art. 5º (...) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência.*

Quando se fala em controle de atos administrativos, vale explicar o significado de ato e, portanto, de ato lesivo, para se ter uma cognição um pouco mais exauriente de um dos objetos do controle. Compreendemos que o conceito mais apropriado para ato administrativo é:

(...) a declaração do Estado ou de quem o represente, que pro-

duz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo poder Judiciário. (DI PIETRO, 2013, p. 204)

Nesse sentido, Hely Lopes, Gilmar Mendes e Arnaldo Wald (2009, p. 156), em obra de coautoria, definem ato lesivo (objeto de controle da Ação Popular) como “*toda manifestação de vontade da Administração danosa aos bens e interesses da comunidade*”.

Este meio de controle tem por escopo impugnar ato administrativo ilegal ou lesivo, podendo ter caráter preventivo ou punitivo. A ação popular tem natureza preventiva quando proposta antes da consumação do ato impugnado, portanto, sem que haja dano, apenas ameaça de violação de direito. (MEIRELLES; MENDES; WALD, 2009, p. 156) Terá natureza punitiva quando proposta depois da consumação do ato impugnado, portanto, com fim de reparar dano já ocorrido. (MEIRELLES; MENDES; WALD, 2009, p. 156)

Pode-se notar, portanto, que a ação popular controla, sobretudo, mas não limitado a, a consonância da Administração com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa. O dispositivo constitucional retrotranscrito estabelece as hipóteses de cabimento da ação popular, quais sejam, quando o ato administrativo lesar:

- patrimônio público;
- moralidade administrativa;
- meio ambiente; ou
- patrimônio histórico e cultural.

As hipóteses são poucas, mas amplas, dando margem ao uso deste remédio constitucional para diversas situações fáticas. Tomemos, como exemplo, meio ambiente e moralidade administrativa. Diversos atos administrativos podem ensejar lesão ao meio ambiente, e. g., a construção de uma ponte ou a concessão que promova atividade danosa ao meio ambiente. Além disso, o conceito de moralidade administrativa é, per se e abstratamente, indeterminada e ampla, só fazendo sentido na

análise caso-a-caso.

O que é a moralidade administrativa? Por exato, ninguém tem certeza, porque é um conceito amplo, especialmente porque moral é um conceito jurídico indeterminado de valor. (DI PIETRO, 2013, p. 224) Trata, na verdade, de um princípio da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que se traduz em sua forma de atuar com base na boa-fé, probidade, ética e interesse público. A aplicação desse conceito em casos concretos tem efeitos circunstâncias (o juiz pergunta a si mesmo: isto especificamente fere ou não a moralidade da Administração?).

Conforme expõe José Afonso da Silva (2013, p. 466-467), embora seja difícil definir se houve ou não imoralidade em um ato administrativo, a imoralidade pode ser tanto formal (a forma como o ato foi elaborado e/ou praticado) quanto material (o conteúdo e os efeitos do ato) e, devido a sua gravidade intrínseca, é julgada por uma análise *per se*, isto é, se o julgador concluir que houve ferimento à moralidade administrativa, considerar-se-á a lesividade deste ato (a configuração de imoralidade em si já causa dano à coletividade).

O fundamento político da ação popular é o próprio poder e legitimidade do cidadão de escolher seus governantes e, portanto, de fiscalizá-los.<sup>1</sup> A ação popular é um direito político da cidadania brasileira, que, se olhado junto a todo cenário político, tem como um de seus objetivos minimizar a concepção de que o poder popular se limita unicamente ao voto.

O fundamento jurídico do poder do cidadão de controlar a Administração pela ação popular, ente dotado de prerrogativas e legitimado por algumas escolhas do cidadão e pela conformidade com o ordenamento, está previsto na Constituição Federal, art. 5º, inc. LXXIII, e regulamentado na Lei 4.717/65.

---

<sup>1</sup> Pode parecer estranho este fundamento, considerando que nem todos suscetíveis a controle da ação popular são eleitos, i. e., escolhidos por processo eleitoral. Entretanto, mais adiante, no presente artigo, isto será esclarecido.



Sua própria natureza, portanto, é de controlar a Administração Pública, razão pela qual é um remédio constitucional, sendo que o beneficiado direto da ação não é o autor, e, sim, a coletividade. (MEIRELLES; MENDES; WALD, 2009, p. 156)<sup>2</sup>

Cabe mencionar dois exemplos concretos para melhor situar o leitor, considerando que, conforme supramencionado, a ação popular é pouco utilizada e suas hipóteses de cabimento são amplas.<sup>3</sup>

Um caso é o ajuizamento de uma ação popular por dois advogados, em 2013, contra o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa. O fundamento foi a constituição, realizada por ele, de pessoa jurídica em Miami, Estados Unidos, registrando como sede seu imóvel funcional (logo, utilizando seu imóvel funcional para fins não residenciais).<sup>4</sup>

Na sentença, o juiz optou pela improcedência da ação. Os autores recorreram e o recurso foi julgado pelo TRF da 1ª região, que manteve, por unanimidade, a decisão de 1º grau, isto é, pela não condenação de Joaquim Barbosa. (BORGES, 2015)

O caso em questão é oportuno para mostrar que o polo passivo de uma ação popular pode ser uma pessoa física, não apenas pessoa jurídica que integre o Estado ou que atue em nome deste. Além disso, a base do pleito em tela foi o ato de Joaquim Barbosa na posição de agente público, que, supostamente, lesou a moralidade administrativa por desvio de finalidade de seu imóvel funcional.

O segundo caso aqui trazido a título exemplificativo foi

---

<sup>2</sup> Ver também Silva, José Afonso da. Op. cit. p. 465. “(...) o autor popular invoca a atividade jurisdicional, por meio dela, na defesa da coisa pública, visando a tutela de interesses coletivos (...)”.

<sup>3</sup> Obs: o uso destes casos não configuram, de forma alguma, concordância ou discordância por parte do autor deste artigo com a respectiva decisão judicial. Seu uso é meramente exemplificativo.

<sup>4</sup> Sentença disponível em <<<http://s.conjur.com.br/dl/acao-popular-ministro-joaquim-barbosa.pdf>>> Acesso em 17/02/2016.

o ajuizamento de ações populares contra a nomeação do ex-presidente Lula para Ministro de Estado. Diversas foram as ações populares ajuizadas em março de 2016 contra a iniciativa da então Presidente em exercício, Dilma Rousseff, de nomear o ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, para o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil. (BRASIL, Justiça Federal, 2016)

Conforme pode se concluir do entendimento do Poder Judiciário<sup>5</sup> e das escutas telefônicas divulgadas pelo Juiz Sérgio Moro de conversa entre Lula e Dilma<sup>6</sup>, tal nomeação teve por iniciativa afastar o processo de Lula do juiz de 1º grau Sérgio Moro e dar direito do chamado foro privilegiado a Lula.

Em geral, as ações populares tiveram como fundamento a ofensa à moralidade pública do ato de nomeação de Lula (AGUIAR, 2016). A primeira decisão judicial dada a uma ação popular ajuizada para o fim de suspender a nomeação de Lula foi a liminar dada pelo juiz federal Itagiba Catta Preta Netto, que sustou a nomeação de Lula por se tratar de intervenção do Executivo no exercício da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário. (BRASIL, Justiça Federal, 2016)

## I.B. ELEMENTOS PROCESSUAIS

Embora este artigo não busque ser meramente expositivo ou demasiadamente abrangente quanto ao assunto abordado, faz-se mister expor, também, os elementos processuais que envolvem o remédio constitucional em questão. Sendo a ação popular apenas um dos diversos meios disponíveis de provocar o controle judicial da Administração, alguns elementos proces-

---

<sup>5</sup> Além de liminar expedida por juiz federal de Brasília, outras duas liminares - uma no Rio de Janeiro e outra no Estado de São Paulo - e uma decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes do STF foram no mesmo sentido.

<sup>6</sup> Para saber mais, acesse <<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750807-ouca-a-integra-das-conversas-de-lula-reveladas-na-lava-jato.shtml>>> Acesso em 29/05/16.

suais podem justificar ou influenciar a referida disparidade entre o uso da ação popular e o uso de outros remédios. Podem, também, expor mais sobre a peculiaridade deste remédio, algo que o autor do presente artigo defenderá adiante.

Ante isso, neste subitem, abordar-se-á os principais aspectos processuais do controle judicial da Administração por meio de Ação Popular, indo desde os requisitos de propositura, passando pelo papel do MP na tramitação, até a sentença e seus efeitos.

Para ajuizar uma ação popular perante o Poder Judiciário, são necessários três requisitos:

- 1) O autor da ação deve ser cidadão brasileiro (pessoa física em pleno gozo de seus direitos políticos no Brasil) ou, simplificando, portador de título de eleitor válido (Lei 4.717/65, art. 1º, *caput* e §3º);
- 2) O polo passivo da ação deve ser agente ou órgão público, ou a própria Administração, ou pessoa jurídica de direito privado em nome da qual o ato foi praticado (por exemplo, concessionária);
- 3) O objeto impugnado deve ser ato ou omissão administrativa ilegal ou lesiva ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

Vale fazer alguns comentários para cada requisito. Quanto ao autor da ação, há controvérsia sobre a legitimidade ativa do eleitor entre 16 e 18 anos de idade, porque, para alguns doutrinadores<sup>7</sup>, a exigência deste eleitor (relativamente incapaz, no âmbito civil) estar acompanhado de maior de idade para ajuizar a ação seria uma limitação a uma previsão constitucional (hierarquicamente superior), considerando que o relativamente incapaz só conseguiria provocar o controle judicial com a representação de seu responsável.

---

<sup>7</sup> E. g. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Ed. RT. 2010. p. 431.

Entretanto, o autor do presente artigo adota a posição de que é possível harmonizar o texto constitucional com a referida exigência, vez que capacidade de ser parte é diferente de capacidade processual (de ajuizá-la perante o Judiciário). A primeira se refere à possibilidade de ser autor como titular de direitos (relação material entre sujeito e causa) e a segunda trata da possibilidade de ajuizar a ação por si mesmo, sem auxílio de outrem (âmbito processual do autor demandar em juízo). (TARTUCE; DELLORE, 2015, p. 19)

Destarte, o cidadão relativamente incapaz tem capacidade de ser parte, não capacidade processual. Quando a CF/88 enunciou que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular” (art. 5º, LXXIII), o sentido foi de dar capacidade de ser parte (legitimidade ativa) ao cidadão individual de propor esta ação de tutela coletiva. Enquanto a Constituição e a Lei 4.717/65 dão ao eleitor relativamente incapaz o poder de provocar o controle da Administração, a legislação infraconstitucional processual (CPC) nada obsta este controle, pois o mesmo pode ainda ser exercido livremente, mesmo que devendo cumprir requisitos formais.

A representação processual de incapaz não é um obstáculo à defesa de um direito, mas uma forma de harmonizar um legítimo interesse individual com a própria incapacidade do interessado.

Cumpra adicionar que o autor da ação popular não precisa ser um só, considerando a possibilidade de litisconsórcio facultativo, instituto jurídico-processual previsto no art. 113 do CPC, pelo qual mais de uma pessoa se juntam para ajuizar a ação ou configurar no mesmo polo processual.

Quanto ao segundo requisito, vale apontar que, pela CF/88 ter expressado que o ato passível de impugnação possa ser de “entidade de que o Estado represente” (art. 5º, LXXIII), o ato lesivo pode advir da Administração Indireta, não apenas do governo em si ou da Administração Direta unicamente.

Por exemplo, uma ação popular pode ser ajuizada para impugnar ato praticado pelo Banco do Brasil ou pela Petrobrás, que são sociedades de economia mista, integrando a Administração Indireta. Isso não era possível antes da Constituição vigente.

O ato pode advir também de pessoa física na posição de agente ou autoridade pública, como o caso supracitado de Joaquim Barbosa. Inclusive, o juiz federal decidiu pela improcedência da ação popular por ter considerado que Joaquim Barbosa agiu em sua esfera privada, não na posição de autoridade pública.

Quanto ao terceiro requisito, além dos comentários supra feitos em relação às hipóteses de cabimento, vale destacar que a ilegalidade do ato indica que este é contrário ao Direito. Esta contrariedade não se refere apenas ao seu processo de formação (âmbito formal), mas também ao próprio motivo ou objeto do ato (mérito). Sobre a lesão do ato, quando a natureza da ação for preventiva, a lesão pode ser presumida (conforme hipóteses do art. 4º da Lei 4.717/65).

Pressupondo estes requisitos da ação popular e focando na tramitação do processo judicial em questão, vale observar a atuação do Ministério Público, que será relevante para o tópico seguinte. Até o julgamento da ação, o Ministério Público Federal ou Estadual (dependendo do objeto que estiver sendo impugnado) participará como defensor dos interesses primários, emitindo um parecer sobre o caso. Este parecer, obviamente, não vincula o juiz. Outra competência do MP no processo de ação popular é promover o prosseguimento da ação caso o autor desista da mesma, conforme o art. 9º da Lei 4.717/65.

O art. 6º, §4º do mesmo diploma legal não permitiu a posição do MP de proteger o ato impugnado, já definindo em qual sentido a manifestação do MP encaminhará.<sup>8</sup> Isso pode

---

<sup>8</sup> Art. 6º §4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção de provas e promover a responsabilidade, civil e criminal, dos que nela

parecer um tanto quanto peculiar, considerando que a posição do MP deve ser *custos legis*, ou seja, protetor e fiscalizador do cumprimento da lei, independente de quem for culpado e de acordo com seu livre juízo, não com um imperativo legal.

Imagina-se que a justificativa para este imperativo ao MP é o fato de esta instituição ser defensora dos direitos coletivos que, no caso da ação popular, se traduzem no pleito do autor da ação. Sendo a ação popular um remédio constitucional, a intenção do legislador, presume-se, foi elaborar um controle judicial da Administração Pública mais efetivo. Isto será melhor abordado e relevante para a análise a ser feita adiante.

Entretanto, o que deve ser esclarecido agora é que, embora tal dispositivo de lei seja polêmico e, realmente, impeça o MP de defender o réu (controlado) no mérito, o entendimento é que nada impede que o MP identifique uma irregularidade formal e prejudique o autor popular, pois sua função é apenas de, ao sustentar os princípios da legalidade e da moralidade, garantir que o ato administrativo possa ser objeto de julgamento do Poder Judiciário de forma regular e proba (CAMPELO, 2010).

Por fim, se procedente a ação, a sentença prolatada determinará o pagamento de perdas e danos pelo réu e co-réu, se houver, todos solidários na reparação do dano. Se improcedente, o autor não está incumbido de pagar custas judiciais e sucumbência (honorários sucumbenciais do advogado), salvo comprovada má-fé (art. 5º, LXXIII, CF).

Vale dizer que a improcedência da ação pode se dar por duas razões: por ser infundada ou por insuficiência de provas. No primeiro caso, a sentença determinará coisa julgada material (em razão do mérito, o que significa que o caso não poderá ser reapreciado pelo Judiciário. O mesmo se aplica se a ação tenha sido procedente). No segundo, determinará coisa julgada

---

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

formal (em razão de deficiência formal).

Com o novo CPC, a coisa julgada formal pode ter efeitos para a nova propositura da ação relativa à mesma causa, porque o art. 486, §1º, prevê a necessidade de sanar o vício que tenha causado a extinção do processo sem julgamento do mérito para a propositura de nova ação sobre a mesma demanda. A demanda poderá ser reproposta de forma idêntica apenas no caso de insuficiência de provas, consoante o art. 18 da supracitada Lei da ação popular.

Um dos elementos processuais da ação popular que a individualiza dentre os remédios constitucionais é o efeito *erga omnes* da sentença. Mesmo que o autor da ação seja apenas um cidadão, se a sentença for procedente, o pleito do autor valerá não só para si, mas para todos os outros cidadãos, conforme o mesmo art. 18.

## II. AÇÃO POPULAR E OUTRAS AÇÕES CONSTITUCIONAIS

Antes de adentrar nos resultados da pesquisa feita sobre a ação popular, cabe esclarecer a natureza desta a partir das informações exploradas até aqui. A particularidade da ação popular é o efeito *erga omnes* de uma decisão judicial decorrente do pleito de um autor-eleitor individual. Seus fundamentos já foram tratados supra, mas, para um paradigma mais amplo sobre as constatações empíricas que serão indicadas a seguir, cumpre evocar os conceitos de poliarquia de Guillermo O'Donnell.

O regime político de democracia, chamado de poliarquia, possui três bases: liberalismo, republicanismo e democracia. (O'DONNELL, 1998, p. 27-103) Enquanto o liberalismo sustenta a inviolabilidade de determinados direitos individuais, principalmente contra arbitrariedade do Estado, e a democracia defende o interesse da coletividade, o republicanismo promove

a defesa da atuação proba daqueles que governam, sujeitando-os à lei e ao critério de melhor tecnicidade e decência no exercício de sua função (“bom governo”). (O’DONNELL, 1998, p. 30-31)

Estes conceitos são indispensáveis para o escopo deste estudo porque permitem melhor cognição da essência da ação popular. Aplicando-os, conclui-se que a ação popular serve para o exercício do republicanismo e, de alguma forma, para o *demos* também. Considerando que esta ação é um meio de controle da Administração Pública e que seu objeto de incidência se limita a atos administrativos que firam a moralidade administrativa e o patrimônio público, configura-se uma defesa do “bom governo”. Há, certamente, teor de republicanismo nisso.

Há, também, outro pilar da poliarquia que é exercido e defendido na ação popular: o *demos*. Embora, em regra, o exercício da democracia se faz com a participação nas decisões coletivas (e. g., eleições) (O’DONNELL, 1998, p. 33), o fato do §3º do art.1º da supracitada Lei 4.717/65 prever que o autor da ação deve ser eleitor<sup>9</sup>, isto é, no gozo de seus direitos políticos, indica que a ação popular só pode ser ajuizada por aquele que participa do *demos*.

Indiretamente, então, a ação popular tem um componente democrático, razão pela qual, conforme dito no tópico anterior, seu fundamento político é o poder do cidadão de escolher e/ou fiscalizar quem o governa. Se o fundamento político da ação popular decorresse unicamente das obrigações dos indivíduos cumpridos na esfera pública (O’DONNELL, 1998, p. 33), i.e., do republicanismo, o ordenamento brasileiro não exigiria título eleitoral para ajuizar a ação popular. O componente *demos* só não chega a ser tão forte na ação popular porque ajuizá-la ou julgá-la não envolve a decisão da coletividade.

Por fim, mesmo que tangencialmente, a ação popular

---

<sup>9</sup> §3º - A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.



possui, também, um pouco do componente liberal, por ser uma forma de defender liberdades contra a arbitrariedade do Estado. A partir do conceito de patrimônio público explicitado no §1º do art. 1º da Lei 4.717/65, a impugnação de atos administrativos que ferem estes bens e direitos da sociedade é uma forma de defender as liberdades contra o poder.

É difícil identificar qual desses componentes é mais forte na ação popular. Levando em conta, entretanto, o efeito *erga omnes* da decisão judicial sobre uma ação popular e os objetos de impugnação da mesma, não é descabido afirmar que o republicanismo seja mais forte, seguido do liberalismo e, então, da democracia.

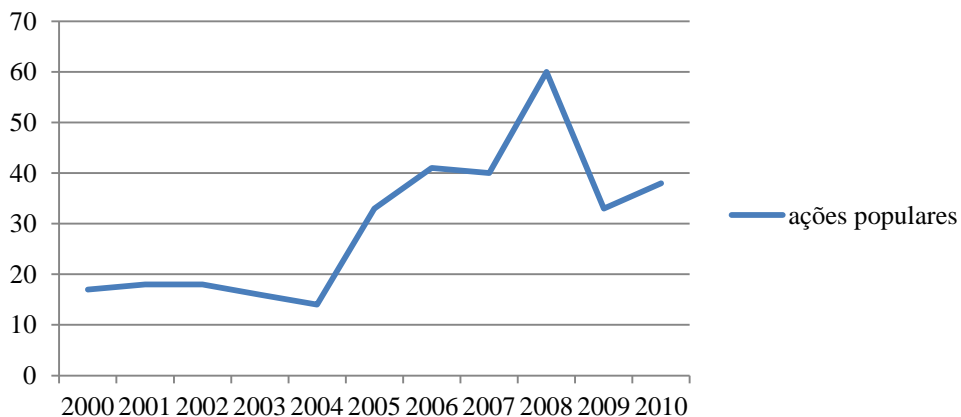
Finalizada esta breve digressão, adentremos aos dados empíricos colhidos. A constatação feita pelo autor deste artigo é o baixo uso relativo da ação popular, embora tenha havido um crescente uso deste remédio constitucional nos últimos anos.

Segundo estatística da Justiça Federal, a quantidade de Ações Populares distribuídas na seção judiciária de São Paulo, na década de 2000 a 2010, variou de 14 ações por ano até 60 ações por ano.<sup>10</sup> O gráfico abaixo esclarece.

---

<sup>10</sup> Gráfico de quantidade de Ações Populares distribuídas na Seção Judiciária de São Paulo. Informática TRF3/NUAJ *apud* Justiça em Revista. Ano V, n. 22, p. 06. Disponível em <<[www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista22/JR0022.pdf](http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista22/JR0022.pdf)>> Acesso em 23/01/2016.

### *Quantidade de ações populares distribuídas na Seção Judiciária de São Paulo dos anos 2000-2010*



11

Tal constatação indica um aumento significativo de ações populares no decorrer da última década. Entretanto, tal uso é ainda baixo. O programa *Justiça Plena* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junta as causas em tramitação de grande relevância social. Segundo relatório de 2012 (CNJ, 2012), dos 80 casos de grande repercussão social em andamento no Poder Judiciário de todo o Brasil, apenas um trata de uma Ação Popular, qual seja, o processo nº 0556100018929, no TJ/MG (CNJ, 2012, p. 36), enquanto 23 tratavam de ações civis públicas.

O que irá ser explorado aqui é a razão pela qual a ação popular não é tão utilizada e o que justifica este aumento de sua utilização nos últimos anos. Vale esclarecer, a que o autor se refere neste artigo como “utilizar mais” ou “devido uso” da ação popular não é muito no sentido puramente quantitativo (até mesmo porque o uso indiscriminado implicaria em litígios desnecessários), mas no sentido qualitativo, i. e., a forma como

---

<sup>11</sup> Ibid.

é utilizada e a relação entre seu uso e a atuação do Estado brasileiro.

Afinal, para que existir ação popular, mandado de segurança e ação civil pública como algumas das diversas formas de controlar a Administração Pública?

Para obter as respostas intentadas, vale analisar a relação entre o autor da ação e seu ajuizamento, ou seja, o que o autor faz para ajuizar a ação popular.

O trâmite processual e os requisitos da ação popular já foram explorados no tópico anterior, então, agora, tentemos encontrar neste específico assunto o que poderia estar fazendo com que a ação popular não fosse tão utilizada no Brasil. Se pensássemos quão moroso e sobrecarregado é o nosso Poder Judiciário, estranharíamos ainda mais ao saber que uma ação como a ação popular, que possibilita efeitos tão abrangentes, é pouco utilizada. Afinal, uma decisão judicial com efeitos *erga omnes* evitaria o ajuizamento de várias ações individuais.

Mais do que isso, o próprio objeto dos remédios constitucionais, qual seja, o controle da Administração Pública, é o assunto mais demandado na Justiça Federal, conforme indica o relatório do *Justiça em Números* de 2015, do CNJ (2015, p. 293).<sup>12</sup> Segundo este relatório de pesquisa, o assunto predominante de casos novos que chegam à Justiça Federal trata de organização político-administrativa, Administração Pública e FGTS, compondo 14,26% (equivalente a 760.859 casos) do total de casos novos. (CNJ, 2015, p. 293)

Estatísticas mostram, também, que houve um aumento de processos na Justiça Federal em que o Poder Público configura como demandado no 1º grau. Em 2014 (ano-base 2013), o total de casos novos contra o Poder Público federal era de 1.613.342, enquanto o total de casos novos contra o Poder Pú-

---

<sup>12</sup> Relatório Justiça em Números, 2015, disponível em <<ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\_em\_Numeros/relatorios\_jn2015.zip>> Acesso em 02/01/2016.

blico estadual ou distrital era de 8.818. (CNJ, 2014)

Em 2015, entretanto, houve um aumento de processos contra o Poder Público na Justiça Federal em relação a 2014. O total de casos novos contra o Poder Público federal passou a ser 2.918.031 (dois milhões, novecentos e dezoito mil, trinta e um), enquanto o total de casos novos contra o Poder Público estadual ou distrital passou a ser de 101.641. (CNJ, 2015, p. 303)<sup>13</sup>

Alguns fatores podem justificar tais constatações, expostos a seguir.

### *Elemento Probatório e Força Institucional*

Segundo entrevista do promotor de justiça Clever Vasconcelos<sup>14</sup>, como o autor da ação popular é um cidadão (embora possa haver, como já explicado, litisconsórcio) e seu pleito envolve sempre a impugnação de um ato ou omissão da Administração Pública, o autor é muitas vezes sobrecarregado para adquirir provas que comprovem sua pretensão e, por outro lado, este autor não tem todos os meios eficazes de adquiri-las.

Esta dificuldade de adquirir provas desincentiva o ajuizamento deste tipo de ação. Por isso, muitas vezes, os cidadãos se direcionam ao Ministério Público para impugnar um ato ou omissão do Poder Público, que o faz, incondicionalmente, por meio de uma Ação Civil Pública (ACP) (os legitimados a ajuizarem uma ACP, previstos no rol taxativo do art. 5º da Lei 7.347/85, não incluem pessoa física).

Isto porque o MP, assim como outros legitimados a

---

<sup>13</sup> Variáveis e indicadores da Justiça Federal da Resolução 76/09 do CNJ. Relatório 2015 disponível em <<<http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/ddc698fd91379c539513cf5e2416f131.zip>>> clicar em Justiça Federal. Acesso em 05/01/2016.

<sup>14</sup> NABARRO, Ricardo Acedo. *Ação popular: útil, mas pouco utilizada*. Disponível em <<<http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista22/JR0022.pdf>>> Acesso em 17/02/2016.

proporem uma ACP, como autarquias e associações de classe, possui um forte aparato estrutural e técnico-profissional, o que proporciona maior facilidade na obtenção de provas e maior probabilidade de sucesso na propositura e procedência da ação. A força institucional dos legitimados a proporem ACP faz deste remédio constitucional mais atrativo do que a ação popular.

Retomamos, aqui, o imperativo legal do art. 6º, §4º, da Lei de Ação Popular. A decisão do legislador de consolidar um papel de apoio do MP ao autor-popular foi uma tentativa de mitigar esta dificuldade em adquirir uma qualificada instrução probatória. Este dispositivo legal indica que o legislador reconheceu esta fragilidade decorrente da individualidade do autor-popular, embora não tenha garantido a mesma força institucional dos legitimados a proporem ACP.

Para fins de esclarecimento, o Mandado de Segurança individual, assim como a ação popular, é um remédio constitucional que não é proposto por instituição, mas, ao contrário desta, não produz efeitos *erga omnes* e servem para proteger direitos líquidos e certos (sem necessidade de instrução probatória). Logo, o fim é diverso do da ação popular e não há a citada dificuldade de adquirir provas.

### *Confiança nas Instituições Públicas*

De acordo com a pesquisa ICJBrasil, feita pelo CPJA (2014) (Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas, da FGV DIREITO SP), no período do 2º trimestre de 2013 ao 1º trimestre de 2014, para avaliação da confiança da população brasileira nas instituições públicas, constatou-se dados alarmantes.

A amostra da pesquisa foi um mínimo de 150 entrevistados por trimestre em cada um dos oito entes federativos explorados (São Paulo, Amazonas, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Pernambuco), a partir de 18 anos de idade (mantendo uma proporcionalidade

de idade entre os entrevistados).

Os resultados indicaram que, para a população, o Poder Judiciário é um mal prestador de serviço público (serviço público em sentido amplo). Além de 89% dos entrevistados ter achado que o Judiciário é lento na solução de conflitos que lhe chegam, 81% disse que os custos para acessá-lo são altos ou muito altos e 72% disse que este é de difícil acesso.

Estes dados não são tão alarmantes quanto os que vêm a seguir. 69% acredita que o Judiciário é pouco ou nada honesto, 64% acredita que é pouco ou nada independente na realização de sua função (logo, mais parcial) e 60% disse que o Judiciário é nada ou pouco competente para a solução de controvérsias. (CPJA, 2014, p. 13)

Estes dados pouco mudaram até a publicação de outro relatório do ICJBrasil referente a 2015, indicando baixa confiança nas instituições públicas em geral. (CPJA, 2016, p. 18) Apenas 32% dos entrevistados afirmaram confiar no Poder Judiciário, colocando este atrás de instituições como o Ministério Público e as Forças Armadas e acima de instituições como Congresso Nacional e Governo Federal. (CPJA, 2016, p. 18)

Certo ou errado, a intenção aqui não é, de forma alguma, transferir a culpa desta falta de confiança aos magistrados e demais servidores do Judiciário. É apenas expor uma realidade que explica, dentre outros fatores aqui expostos, porquê a ação popular não é tão utilizada para solucionar problemas do cidadão com a Administração Pública. Com a falta de confiança constatada pela pesquisa citada, poucos cidadãos teriam a iniciativa de, individualmente, buscar impugnar um ato ou omissão do Poder Público.

### *Evolução da Sociedade*

A terceira e última razão pela qual a ação popular não é tão utilizada na sociedade brasileira é o momento histórico em

que esta se encontra. Crê-se que cada sociedade evolui ao longo do tempo, no decorrer dos desafios que enfrenta, tornando-a mais unida, ativa e organizada.

O cenário atual, por exemplo, marcado pelos escândalos desmascarados pela Operação Lava-Jato da Polícia Federal, sugere alguma transformação social. Tanto que, conforme o segundo exemplo de ação popular trazido supra (as ações ajuizadas contra a nomeação de Lula), várias pessoas fizeram uso da ação popular no mesmo dia em que Lula foi empossado (BRASIL, Justiça Federal, 2016), refletindo um rápido uso deste instrumento como forma de controlar a Administração.

O uso de ações populares, entretanto, indica que a sociedade brasileira não se encontra numa etapa evolutiva suficiente para o devido uso de ações populares e outras formas de controle da Administração. Embora esta sociedade tenha já superado diversos desafios e utilize o Poder Judiciário para controlar a Administração Pública, o nível de *accountability* e o uso de remédios constitucionais, principalmente da ação popular, são típicos de cenários políticos precários. Explico-me.

O que se refere aqui como “evolução” de uma sociedade significa o bom funcionamento de suas instituições públicas junto a uma dinâmica social e política que resolva problemas e traga maior bem-estar social. Não se defende aqui que haja um processo evolutivo linear, de que, quanto mais tempo se passa, as sociedades sempre melhoram, apenas de que, no longo prazo, é possível determinar quais sociedades são mais politicamente organizadas.

Os dados do relatório do ICJBrasil e os apurados pelo *Justiça em Números* do CNJ, todos tratados acima, indicam que, pelo fato do Poder Público ser o maior demandado no Judiciário, pelo menos na Justiça Federal, e pelo fato de a sociedade brasileira ter baixa confiança das instituições públicas, o Brasil não é tão “evoluído” politicamente, nestes termos supramencionados.

Mesmo havendo democracia semidireta e um Estado de Direito consolidado (consequentemente, um *rule of law*) no Brasil, o Poder Público brasileiro é frequentemente vítima de seus próprios agentes.<sup>15</sup> Um exemplo deste processo de amadurecimento da sociedade brasileira é a análise feita por André Rosilho da “vida” da Constituição Federal de 1988. De acordo com seu artigo (ROSILHO, 2014, p. 17-44), a “vida” da Constituição é dividida em quatro etapas, o que mostra esta evolução da sociedade e do Direito no Brasil, reforçando a tese aqui defendida.

As etapas mais importantes para o assunto aqui em pauta são a da chamada “constituição onipotente”, em que a sociedade, devido a tantos anos de repressão militar, participou ativamente da formação da CF/88 por acreditar que o direito como norma já era suficiente para resolver os problemas do país, e a etapa chamada de “contenção de ânimos”, em que a sociedade se deparou com a necessidade de maturação institucional para entendimento e aplicação da Constituição. (ROSILHO, 2014, p. 17-44)

Logo, o que se constata é que a sociedade brasileira buscava solucionar problemas sociais de uma forma insuficiente (pela mera positivação do direito) e depois buscou uma forma mais efetiva (maturação institucional e doutrinal para interpretar e aplicar a lei). Isso inclusive indica a razão pela qual o uso de ações populares vem aumentando, como mostra o gráfico exposto acima.

Em outras palavras, a maturação institucional e a estabilização de entendimentos importantes para a atuação política e para o controle da Administração que esteve ocorrendo desde 1988 contribuíram para um uso um pouco mais frequente e coerente da ação popular, além de indicar transformações na

---

<sup>15</sup> Vide os escândalos recentes do Mensalão do PT, do cartel do metrô paulista e os expostos pela Operação Lava Jato, que feriram antes da Administração como Correios, Petrobrás, Eletrobrás, dentre outros.



sociedade brasileira. No tópico seguinte do presente artigo, os sistemas de participação do cidadão no controle da Administração Pública do Brasil e da Alemanha serão comparados para expor, dentre outras coisas, este motivo de desenvolvimento institucional e social pelo qual a ação popular não é tão utilizada no Brasil.

### III. ESTUDO COMPARADO - A AÇÃO POPULAR NO BRASIL E NA ALEMANHA

Considerando a utilidade do cenário jurídico-político e dos aspectos da ação popular no Brasil, pode-se estranhar a imposição de uma análise comparativa entre Brasil e Alemanha. Considerando a complexidade de fatores envolvidos no uso da ação popular, supramencionados, é de suma importância estudar como outra sociedade se comporta com este instituto jurídico para concluir as vantagens e problemas deste remédio constitucional.

O que será visto neste tópico é que, embora a importância da ação popular no Brasil seja inquestionável, sua ausência pode não significar um déficit democrático, dependendo dos moldes culturais da sociedade e dos moldes jurídicos de seu sistema.

A Lei Fundamental da Alemanha (*Grundgesetz*), em seu art. 19º, n. 04<sup>16</sup>, expressa a possibilidade do lesado (e somente este) pelo Poder Público impugnar o ato ou omissão deste, sendo uma evidente preocupação pela proteção jurídica individual por parte da legislação alemã contra ilegalidade da Administração Pública. No âmbito federal, portanto, mesmo sem haver a ação popular propriamente dita, os administrados podem ser tutelados. (SOUSA, 2013, p. 93)

---

<sup>16</sup> SCHMIDT-AßMANN, E. MOLLERS, C. The Scope and Accountability of Executive Power in Germany. In: *The Executive and Public Law*. Craig and Tomkins. New York: Oxford University Press. 2006. p. 285 “*Should any person’s rights be violated by a public authority, legal recourse shall be open to him*”.

A pergunta que se coloca em pauta agora é: em qual sistema jurídico (brasileiro ou alemão) o controle judicial da Administração Pública, a partir da ação judicial do cidadão, é maior? Ou, ainda, em qual sistema a Administração é mais controlada, evidenciando uma atuação frequente e eficiente por parte dos administrados?

A surpreendente resposta é que, na Alemanha, país em que não se reconhece ação coletiva nem a ação popular *per se*, com exceção do Estado da Baviera (um dos entes federativos da República Federal da Alemanha), o povo utiliza muito mais o Poder Judiciário para controlar atos administrativos que violaram direitos do que no Brasil, que possui a ação popular consolidada em seu ordenamento jurídico desde a Constituição de 1934.

Esta resposta é surpreendente porque, como visto anteriormente, a ação popular como meio de controle da Administração Pública, embora tenha seu uso prejudicado pelas razões expostas no item anterior, dá amplos poderes ao cidadão. Como expõe Antônio Francisco de Sousa (2013, p. 99):

*Diferentemente do que ocorre noutras sociedades, registra-se na Alemanha um frequente recurso aos meios legais disponíveis, com grande participação popular. O bem-estar individual não é entendido como resultado daquilo que cada um puder fazer para si próprio, mas como o que pode receber de um bem-estar coletivo, enquanto membro da sociedade.*

Logo, a utilidade e o uso da ação popular são reflexos de características culturais de cada sociedade, não sendo possível definir uma realidade política a partir, apenas, de um ordenamento jurídico. No mesmo sentido da chamada Guilhotina de Hume, não se pode deduzir o ser a partir do dever ser.

Mas o trecho transcrito tem lógica na comparação entre ação popular no Brasil e na Alemanha não só sociológica (que será tratada a seguir), mas, também, jurídica. Considerando que o pleito do cidadão-eleitor pode ter efeito *erga omnes* em caso de procedência, conforme visto no item *I.b* deste artigo, o autor

da ação popular passa a ter um papel mais de membro da sociedade no controle da Administração do que de indivíduo visando seus próprios interesses.

A ação popular pode até combinar com discursos ufanistas, mas, como visto no item anterior, em que foram expostas as possíveis razões para o baixo uso relativo deste remédio constitucional (dificuldade de adquirir provas no processo judicial, falta de confiança nas instituições públicas, inclusive no Judiciário, e processo evolutivo social e institucional da sociedade brasileira), a ação popular é um ótimo objeto de estudo para analisar a relação entre a sociedade e o Poder Público, marcadamente o Judiciário.

*A priori*, a impugnação de atos administrativos por iniciativa de um cidadão-eleitor revela uma estrutura de Estado eficiente. A Alemanha ilustra esta eficiência. O controle da Administração Pública por iniciativa popular neste país revela que o Poder Judiciário tem um funcionamento menos defeituoso que o brasileiro. Não há dúvida que o Brasil se depara com outros fatores relevantes, como o altíssimo número populacional e os fortes *repeated players* (nome dado aos litigantes que estão frequentemente envolvidos em litígios no Judiciário<sup>17</sup>), deixando este mais moroso.

Todavia, como tratado no item anterior, nem todos os fatores que afetam o uso da ação popular são endógenos ao Poder Judiciário. Tem-se a questão da evolução política e social do país. A Alemanha, em cerca de apenas 50 anos, passou pelo regime político mais totalitário da História contemporânea (o Nazismo), pela derrota avassaladora da Segunda Guerra

---

<sup>17</sup> Termo originalmente usado em GALANTER, Marc. Why the Haves come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*. v. 9 n.1 1974. Pp. 95-160. Sobre a realidade judicial brasileira, ver GABBAY, Daniela M. et al. Why the 'Haves' come out ahead in Brazil: Revisiting speculations concerning repeat players and ne-shooters in the Brazilian litigation setting. FGV DIREITO SP Research Paper Series No. 141. Disponível em <<[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2716242](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2716242)>> Acesso em 14/02/2016.

Mundial, por uma divisão cultural, econômica e política durante a Guerra Fria (comunismo/capitalismo) e, agora, por um período de pleno capitalismo e democracia, mas que também possui suas peculiaridades (união monetária, economia líder na União Europeia, recebimento de mais de um milhão de refugiados em 2015<sup>18</sup>).

Logo, a sociedade alemã, sem dúvida, se estabiliza e se adapta mais rapidamente que a brasileira (analisada no item anterior, com referências ao artigo *A Constituição de 1988 e suas Políticas de Quatro Atos*, de André Rosilho), embora não se negue a presença de grupos radicais naquela sociedade<sup>19</sup>. Estas transformações e o atual status do país germânico indicam mais união e organização, i. e., usando o termo supracitado, mais “evoluído” institucional e politicamente.

Esta característica da sociedade alemã se revela na eficiência do Poder Judiciário em julgar litígios e na frequente iniciativa popular organizada (que significa, conforme a citação supra de Antônio Francisco de Sousa, a atuação do cidadão como membro de toda coletividade, não como indivíduo).

## CONCLUSÃO

As análises e exposições feitas acima abordam diferentes perspectivas sobre a ação popular (sob o paradigma atual,

---

<sup>18</sup> COHEN, Roger. Alemanha, Uma Nação de Refugiados. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 22 de Dez. 2015. Originalmente publicado no jornal The New York Times. Traduzido por Roberto Muniz. Disponível em <<<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,alemanha--uma-nacao-de-refugiados,10000005570>>> Acesso em 08/01/2016. Mais sobre consequências da migração dos refugiados em AMMAN, Melaine, *et. al.* Medo e ódio: a nova direita alemã. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 27 de Dez. 2015. Originalmente publicado no jornal Der Spiegel. Traduzido por Terezinha Martino. Disponível em <<<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,medo-e-odio-a-nova-direita-alema,10000005768>>> Acesso em 08/01/2016.

<sup>19</sup> O radicalismo, inclusive neo-nazista, está ainda presente, mesmo que numa minoria, conforme os casos noticiados pelo *Der Spiegel*. AMMAN, Melaine, *et. al.* Medo e ódio: a nova direita alemã. *O Estado de S. Paulo*. Op. cit.

administrativista, constitucional, processual, sociológico e comparativo). Primeiramente, conforme o primeiro tópico, é possível entender a dimensão da ação popular e de outros mecanismos de controle da Administração Pública previstos em lei (na Constituição, principalmente), algo essencial para garantir a divisão dos três Poderes e os direitos dos cidadãos como indivíduos e como membros da coletividade.

A ação popular, portanto, é uma das formas de garantir o Estado de Direito. Conforme visto nos dois tópicos posteriores, esta ação é um remédio constitucional com peculiaridades que refletem características da sociedade que a utiliza. O cidadão-eleitor passa a ter um poder maior em suas mãos, exercendo a cidadania em sua sociedade.

O que determina esta característica peculiar da ação popular é o efeito *erga omnes* da decisão judicial resultante do trâmite processual. O fato do pleito de um cidadão-eleitor contra a Administração Pública poder ter um efeito geral, não limitado a seus interesses subjetivo-individuais, faz deste remédio constitucional um mecanismo de controle revelador de fatores sociológicos, políticos e institucionais.

Tal particularidade se completa com o objeto da ação popular. Como visto, o objeto deste remédio constitucional é abrangente, podendo-se ter um universo de estudo mais amplo. Considerando os problemas atuais do Brasil, o objeto de controle daquele remédio e as constatações expostas acima, causase estranhamento. No entanto, as justificativas exploradas na segunda parte deste artigo e as informações possíveis de serem extraídas da análise comparativa da terceira parte são suficientes para esclarecer minimamente o uso da ação popular no Brasil.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Gustavo. STF recebe primeira ação popular contra nomeação de Lula à Casa Civil. In *O Estado de S. Paulo*. São Paulo: 22 de março, 2016. Disponível em <<[politica.estadao.com.br/noticias/geral,stf-recebe-primeira-acao-popular-contra-nomeacao-de-lula-a-casa-civil,10000022676](http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,stf-recebe-primeira-acao-popular-contra-nomeacao-de-lula-a-casa-civil,10000022676)>> Acesso em 29/05/2016;
- AMMAN, Melaine, *et. al.* Medo e ódio: a nova direita alemã. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 27 de Dez. 2015. Originalmente publicado no jornal Der Spiegel. Traduzido por Terezinha Martino. Disponível em <<<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,medo-e-odio-a-nova-direita-alema,10000005768>>> Acesso em 08/01/2016;
- BORGES, Laryssa. Justiça nega ação popular contra Joaquim Barbosa. *VEJA*. Brasília. Ed. Abril. 2015. Disponível em <<[www.veja.abril.com.br/noticia/brasil/justica-nega-acao-popular-contra-joaquim-barbosa/](http://www.veja.abril.com.br/noticia/brasil/justica-nega-acao-popular-contra-joaquim-barbosa/)>> Acesso em 23/01/2016;
- BRASIL. Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. DF: Senado, 1988. Disponível em <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>> Acesso em 29/05/2016;
- \_\_\_\_\_. Justiça Federal. 4º Vara da Seção Judiciária do DF. Processo nº 165425420164013400. Brasília. Dj 17/03/2016. Disponível em <<<http://estaticog1.globo.com/2016/03/17/c30c6a77e4d>>>

- 480aaacafb710227d164c.pdf>> Acesso em 29/05/2016;
- \_\_\_\_\_. Lei 13.105/15. Código de Processo Civil (CPC). Diário Oficial da União. DF: Executivo, 2015. Disponível em <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>> Acesso em 29/05/2016;
- \_\_\_\_\_. Lei 4.717/65. Regula a ação popular. Diário Oficial da União. DF: Executivo, 1965. Disponível em <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>> Acesso em 29/05/2016;
- \_\_\_\_\_. Lei 7.347/1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DF: Executivo, 1985. Disponível em <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>> Acesso em 29/05/2016;
- CAMPELO, Silvia Galesi. *A Atuação do Ministério Público em sede de Ação Popular*. Disponível em <<[http://ww3.lfg.com.br/artigos/Blog/A\\_atuacao\\_do\\_MP\\_em\\_sede\\_de\\_Acao\\_Popular.pdf](http://ww3.lfg.com.br/artigos/Blog/A_atuacao_do_MP_em_sede_de_Acao_Popular.pdf)>> Acesso em 27/04/2015; e <<<https://jus.com.br/artigos/14158/atuacao-do-ministerio-publico-em-sede-de-acao-popular>>> Acesso em 30/05/2016;
- CNJ. Relatório Justiça em Números. 2014. Disponível em <<[ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf)>> Acesso em 02/01/2016;
- \_\_\_\_\_. Relatório Justiça em Números. 2015. p. 293. Disponível em <<[ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorios\\_jn2015.zip](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorios_jn2015.zip)>> Acesso em 02/01/2016;
- \_\_\_\_\_. Relatório Justiça Plena. 2012. Disponível em: <<[www.cnj.jus.br/images/programas/justica-plena/relatorio\\_justicaplena.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-plena/relatorio_justicaplena.pdf)>> Acesso em 23/01/2016.

- COHEN, Roger. Alemanha, Uma Nação de Refugiados. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 23 de Dez. 2015. Originalmente publicado no jornal The New York Times. Traduzido por Roberto Muniz. Disponível em <<<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,alemanha--uma-nacao-de-refugiados,10000005570>>> Acesso em 08/01/2016;
- CPJA. Relatório ICJBrasil. Ano 05. V. 19. 2012. Disponível em <<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12024/Relat%c3%b3rio%20ICJBrasil%20-%20ano%205.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>> Acesso em 02/01/2016;
- \_\_\_\_\_. Relatório ICJBrasil. Ano 07. V. 22. 2016. Disponível em <<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16539/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%20-%202%20ba%20sem%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>> Acesso em 29/05/2016;
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Ed. Atlas. 2013;
- GALANTER, Marc. Why the Haves come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*. v. 9 n.1 1974. pp. 95-160;
- Gráfico de quantidade de Ações Populares distribuídas na Seção Judiciária de São Paulo. Informática TRF3/NUAJ *apud* Justiça em Revista. Ano V, n. 22, p. 06. Disponível em <<[www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista22/JR0022.pdf](http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista22/JR0022.pdf)>> Acesso em 23/01/2016;
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Ed. RT. 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *et al.* *Mandado de Segurança e*



- Ações Constitucionais*. 32º ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009;
- NABARRO, Ricardo Acedo. Ação popular: útil, mas pouco utilizada. *Justiça em Revista*. Ano V, n. 22, pp. 06-07. Disponível em <<<http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista22/JR0022.pdf>>> Acesso em 23/01/2016;
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo: Cedec, n. 44. p. 27-103. 1998;
- ROSILHO, André. A Constituição de 1988 e suas Políticas em Quatro Atos. in SUNDFELD e ROSILHO (org.) *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Ed. Malheiros. 2014. pp. 17-44;
- ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos? in: SUNDFELD e ROSILHO (org.) *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Ed. Malheiros. 2014. pp. 47-79;
- SCHMIDT-ABMANN, E.; MOLLERS, C. The Scope and Accountability of Executive Power in Germany. in: CRAIG e TOMKINS. *The Executive and Public Law*. New York: Oxford University Press. 2006;
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36º ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2013;
- SOUSA, Antônio Francisco de. A Ação Popular no Direito Alemão. in: MESSA e FRANCISCO. *Ação Popular*. São Paulo: Ed. Saraiva. 2013;
- TARTUCE, Fernanda; DELLORE, Luiz. *1001 dicas sobre o novo CPC*. Indaiatuba: Ed. Foco. 2015;
- Variáveis e indicadores da Justiça Federal da Resolução 76/09 do CNJ. Relatório 2015. Disponível em <<<http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/ddc698fd91379c539513cf5e2416f131.zip>>> clicar em Justi-

ça Federal. p. 303. Acesso em 05/01/2016.