



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTONIO CARLOS – UNIPAC**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DE BARBACENA –**  
**FADI**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**RICARDO SILVA SOUZA**

**AÇÃO POPULAR**

**BARBACENA**

**2016**

**RICARDO SILVA SOUZA**

**AÇÃO POPULAR**

Artigo apresentado à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

Membro Banca: \_\_\_\_\_

Profa. Orientadora M.a Debora Maria Gomes Messias Amaral

Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Membro Banca: \_\_\_\_\_

Prof. Esp. Fernando Antônio Mont'alvão do Prado

Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Membro Banca: \_\_\_\_\_

Prof. Esp. Nelton Jose Araújo Ferreira

Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

## AÇÃO POPULAR

Ricardo Silva Souza<sup>1</sup>

### RESUMO

A ação popular é um dos remédios constitucionais que está disponível ao cidadão na Constituição Federal no seu art. 5.º inciso LXXIII, para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Assim, este estudo discorreu sobre conceitos e definições que envolvem o direito de ação popular, bem como sobre o seu surgimento, por meio do levantamento bibliográfico. Além disso, este artigo visou esclarecer como combater, através da participação popular e do controle jurisdicional das atividades estatais, os atos lesivos à moralidade administrativa. Esses atos são entendidos como aqueles que violam a ordem constitucional e atentam contra o dever de um governo honesto. Nesse sentido, a ação popular se apresenta como um princípio constitucional de direito difuso dos brasileiros.

**Palavras chave:** Ação popular; Moralidade Administrativa; Participação popular; Participação jurisdicional.

### ABSTRACT

The class action is one of the constitutional remedies that is available to citizens in the Constitution in its art. 5<sup>th</sup>, item LXXXIII, to request the annulment of acts detrimental to public property, administrative morality, the environment and the historical and cultural heritage. This study discussed the popular action to clarify how to fight through popular participation and judicial review of state activities, acts detrimental to the administrative morality. These are understood as those who violate

---

<sup>1</sup> Acadêmico do 10º período do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC Barbacena-MG. E-mail: ricardosouzaste@gmail.com

the constitutional order and undermine the duty of honest government, since it is constitutional principle, diffuse rights of Brazilians and appearance through literature.

**Wordskey:** Class action; Administrative Morality; Popular participation; judicial participation.

## 1 INTRODUÇÃO

O Governo é uma figura abstrata que foi instituída para intermediar as relações sociais a fim de permitir a convivência mais harmônica e justa possível entre os homens. Ele se personifica quando toma a forma de Estado e procura os meios para realizar suas funções típicas e atípicas. Todos os seus recursos financeiros provêm de uma única fonte: o povo. Então, nada mais justo do que afirmar: o dinheiro emana do povo e em seu benefício deve ser gasto. Mas, na prática, infelizmente, não é bem assim que as coisas têm acontecido. A arrecadação é cada vez maior e dessa não tem como escapar, pois os tributos são instituídos por lei. Os investimentos públicos por vezes são insuficientes para as demandas populares e os desvios de recursos, escandalosos. Dessa forma, participar do combate à corrupção e aos desvios de dinheiro público seria plenamente possível por meio do exercício do direito constitucional de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos por cada cidadão.

Pode-se notar em dias atuais através da mídia e de outros meios de comunicação o quanto a corrupção ganha campo na administração pública, muitas vezes gerando confusão entre o público e o privado. Devido a tais fatos é recorrente o número de escândalos com envolvimento de representantes do povo, pondo em questão o fator da moralidade administrativa e trazendo descrédito em relação ao Poder Judiciário.

Essas questões ocasionam uma forte incredulidade popular no que diz respeito ao papel desenvolvido pelos órgãos do Estado, principalmente o Judiciário. Diante disso, surgem questionamentos relativos ao tipo de atitude oriunda do Judiciário objetivando o combate a essas irregularidades, haja vista o judiciário ser o órgão cuja função estatal essencial é o controle da gestão pública e garantia do

Estado Democrático de Direito<sup>2</sup>. Ainda surge a indagação sobre como a população poderia agir, com participação direta no controle destes atos que atentam contra a Constituição.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO POPULAR

Ação Popular tem sua origem histórica no Direito Romano nas sociedades gentílicas da Roma antiga, onde o Estado Gentílico, sistema de governo da época, mantinha importantes relações com o cidadão romano. Devido a este relacionamento, surgiram as chamadas “actiones populares” um documento com finalidade de proteger os interesses da comunidade oportunizando a cada cidadão romano propor tal ação<sup>3</sup>.

Nesta época os cidadãos romanos possuíam um sentimento forte de que os bens e direitos públicos pertenciam a todos como propriedade coletiva, o que acontece, por exemplo, em um condomínio, e devido a este sentimento priorizavam o uso de meios para defesa da coletividade. Não havia por parte do Estado uma presença clara, definida e estruturada na vida dos cidadãos o que havia na verdade era um “forte vínculo natural”, muito bem explanado pelo autor Rodolfo de Camargo Mancuso em sua obra. Essas ações eram geralmente de natureza penal e possuíam penas pecuniárias tendo sua reversão total ou parcial em benefício do autor.

Após a queda do Império Romano, houve uma inércia das Ações Populares, as quais não foram possíveis de serem encontradas em sua forma completa no direito medieval, haja vista o modo de organização social e político sucedido - o feudalismo, no qual não era admitida nenhuma posição superior à do senhor feudal.

Passada a Idade Média surge o direito moderno e contemporâneo, momento este, em que o Estado passa a ser democrático e oferece aos cidadãos o direito de defender a coisa pública. Como consequência disso, o momento histórico favoreceu o ressurgimento da Ação Popular.

Sua evolução histórica no Direito Brasileiro, no início, era admitida apenas nas formas do velho Direito Romano. Não havia nenhuma lei que tratasse do

---

<sup>2</sup> Citação de Guilherme Nardi Fonseca em sua dissertação ao Centro Universitário Toledo para obtenção do título de Mestre.

<sup>3</sup> Citação retirada da Obra de Jose Afonso da Silva, 2007, Curso de Direito Constitucional Positivo.

assunto, o que havia era um dispositivo na Constituição do Império o artigo 157, que tratava de assuntos de repressão ao abuso de poder e prevaricação do judiciário.

A Ação Popular não foi acolhida na primeira Constituição Republicana, nem em seu caráter penal o que aconteceu na Constituição anterior, sendo a Constituição de 1934 a primeira a mencionar o instituto em seu artigo 113, inciso 38. E foi somente em 29 de junho de 1965 com a lei 4.717 que o presidente da república em gestão Castelo Branco regulou a Ação Popular, que foi recepcionada pelas Constituições seguintes, tendo ampliação de seu objeto no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988.

### **3 CONCEITO DE AÇÃO POPULAR E O INSTITUTO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Conforme expresso no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 4717/65 que foi recepcionada, a Ação Popular é um instrumento de defesa da coletividade, disponível ao cidadão, para propor em juízo, com intuito de “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico e cultural”, com isso dando ao cidadão legitimidade para o poder político, reforçado pelo princípio democrático estabelecido no artigo 1º, parágrafo único da constituição de 1988.

José Afonso da Silva conceitua em sua obra:

“Podemos então definir a ação popular constitucional brasileira como instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do controle jurisdicional corretivos de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.”

Esse conceito desenvolvido no artigo 5º, inciso LXXIII, no que diz respeito à evolução histórica da Ação Popular nem sempre foi desta forma. Fazendo-se uma analogia histórica e em constituições anteriores é possível observar que o instituto da moralidade se fazia ausente, surgindo, no entanto apenas na constituição atual, ganhando força e impulsionando a investigação doutrinária brasileira a seu respeito.

Logo, cresce a importância de se conceituar a moralidade administrativa, a qual está ligada à lesividade dos Atos da Administração Pública.

### **3.1 Finalidade da Ação Popular**

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso LXXIII, qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular. E esse mesmo artigo descreve a forma disponível ao cidadão para exercer a soberania, a qual está bem explanada no artigo 1º, parágrafo único da nossa Constituição em vigência.

O cidadão utilizando do exercício desta função fiscalizadora tem a oportunidade de defesa dos interesses de seu patrimônio. E de acordo com a pesquisa feita sobre o tema foi possível identificar que a Ação Popular é um instrumento de defesa da sociedade e pode ser utilizada por qualquer de seus membros, respeitando os requisitos impostos pela lei reguladora do dispositivo.

A corrente doutrinária majoritária, no que diz respeito à prevenção, definiu a Ação Popular como instrumento a ser ajuizado antes da consumação dos conflitos lesivos. Enquanto ao fato de ser um instrumento repressivo, pode ser proposto após a consumação da lesão como meio de reparação dos danos. E além de anular o ato lesivo, resguardar a idoneidade desse patrimônio.

Após análise desse instituto encontramos duas finalidades reais: a defesa do interesse transindividual e o exercício da função fiscalizadora do Poder Público.

No que tange o interesse transindividual, trata sobre o interesse de um grupo como um todo da coletividade, aquilo que não se pode individualizar de quem é e ligado pelo mesmo fato ou por objeto individual<sup>4</sup>.

No segundo item como o próprio enunciado expressa, trata-se de exercício da função fiscalizadora, ou seja, onde após a impetração do dispositivo em estudo, o órgão responsável, o Poder Público, coloca em prática seu exercício como fiscal.

### **3.2 Requisitos para propositura da Ação Popular**

De acordo com os dispositivos legais: a Lei 4.717 de 1965 e a Constituição Federal de 1988, a qual ampliou seu objeto, encontramos três requisitos para

---

<sup>4</sup> Informação retirada do site <http://www.dicionarioinformal.com.br>

propositura da Ação Popular: prescinde de ser proposta por cidadão (eleitor); o ato praticado deve estar eivado de ilegalidade ou ilegitimidade; e o ato praticado deve ser lesivo ao interesse público.

Proposta por cidadão, este requisito leva em conta a legitimação ativa, ou seja, a pessoa com capacidade de propor tal ação. Segundo definido em lei entende-se por cidadão, requisito essencial, aquele em gozo da plenitude de seus direitos políticos, ou seja, a pessoa física eleitor. Por consequência, o título de eleitor é o documento que comprova a condição de cidadão.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento do ilustre Jose Afonso da Silva que preconiza, *in verbis*:

“Quando a Constituição diz que qualquer cidadão pode propor ação popular, está restringindo a legitimidade para a ação apenas ao nacional no gozo dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que a recusa aos estrangeiros e as pessoas jurídicas, entre estas os partidos políticos.”

Esse também é o entendimento da doutrina majoritária, consoante se concluído pensamento do ilustre doutrinador Pedro Lenza, *in verbis*:

“Somente poderá ser autor da ação popular o **cidadão**, assim considerado o brasileiro nato ou naturalizado, desde que esteja no pleno gozo de seus direitos políticos, provada tal situação (e como requisito essencial da inicial) através do título de eleitor, ou documento que a ele corresponda (art. 1.º, § 3.º, da Lei n. 4.717/65).

Assim, excluem-se do polo ativo os estrangeiros, os apátridas, as pessoas jurídicas (*vide* Súmula 365 do STF) e mesmo os brasileiros que estiverem com os seus direitos políticos suspensos ou perdidos (art. 15 da CF/88).

Entendemos que aquele entre 16 e 18 anos, que tem título de eleitor, pode ajuizar a ação popular sem a necessidade de assistência, porém, **sempre por advogado** (capacidade postulatória).”

Ainda sobre o primeiro requisito, vale ressaltar, a súmula 365 do STF seguida pela Lei 4.717 de 1965, no seu primeiro artigo, parágrafo terceiro, a qual ratificou a prova de cidadania para ingresso de Ação Popular ser o título de eleitor, e que traz o enunciado “pessoa jurídica não tem legitimidade para propor Ação

Popular” decisão esta, que a doutrina majoritária e jurisprudência consideram um equívoco a ser superado.

O segundo requisito, ilegalidade ou ilegitimidade, o próprio título do binômio é auto explícito, ou seja, algo que esta em desacordo com o Direito. Na definição de Ação Popular descrita no artigo 5º, inciso LXXIII, no fragmento “... anular atos lesivos...”. Conclui-se então que tendo a comprovação de qualquer ato com desvio de finalidade, sendo este ilegal ou ilegítimo, tem-se um dos requisitos para propositura da Ação.

Quanto a Lesividade, esta é observada quando o ato praticado traz algum tipo de lesão material ou imaterial, ou seja, concreta ou abstrata. A lesividade em alguns casos específicos previstos no artigo 4º da Lei Ordinária 4.717 de 1965 é presumida de forma absoluta, ou seja, basta a configuração do ato para que ele seja considerado lesivo e, conseqüentemente, capaz de ensejar a propositura da ação popular<sup>5</sup>.

### **3.3 Objeto**

Conforme demonstrado na evolução histórica da Ação Popular, este instituto, somente foi recepcionado em nosso ordenamento jurídico, na Constituição de 1934. Ao longo da história das Constituições foi tendo sua evolução e somente na Constituição de 1988 teve seu objeto ampliado. A Lei 4.717 de 1965 que trata do assunto da proteção à moralidade administrativa e ao meio ambiente também aumentou a abrangência da Ação Popular no Brasil, consolidando os elementos desse instrumento de cidadania da população.

É de se observar que a Ação Popular tem, como objeto, a proteção de bens e interesses da coletividade, proporcionando ao cidadão a possibilidade de fiscalização e controle da coisa pública como a sua participação direta, nesse caso, pela via da prestação jurisdicional<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Informação retirada do site: <https://jus.com.br/artigos>

<sup>6</sup> Citação de Guilherme Nardi Fonseca em sua dissertação ao Centro Universitário Toledo para obtenção do título de Mestre.

## 4 NATUREZA JURÍDICA

### 4.1 Natureza Jurídica da Ação Popular

No que tange a natureza jurídica, há certa controvérsia na doutrina entendendo alguns que a ação popular é “instrumento de defesa da coletividade, por meio do qual não se amparam direitos individuais próprios, mas sim da coletividade como um todo. Sendo o beneficiário da ação não o autor, mas a coletividade, o povo” (Hely Lopes), enquanto outros ensinam que referida ação “pertence ao cidadão, que em nome próprio e na defesa de seu próprio direito - participação na vida política do estado e fiscalização da gerência do patrimônio público poderá ingressar em juízo (Alexandre de Moraes, José Afonso da Silva)”. Trata-se de ação civil de natureza constitutiva.

### 4.2 Natureza Jurídica da Decisão

No que tange a natureza jurídica da decisão Alexandre de Moraes discorre em sua obra “A natureza da decisão na ação popular é desconstitutiva - condenatória” (MORAES, p.186).

## 5 COMPETÊNCIA

A respeito da competência a Constituição Federal de 1988 não trata em seus artigos sobre regras inerentes a este instituto.

Somente à vista do artigo 5º da Lei 4.717 de 1965, podemos observar que a Ação Popular deverá ser deflagrada no juízo de 1ª instância da justiça federal ou da justiça estadual, conforme o foro apropriado para a pessoa jurídica.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento do ilustre Pedro Lenza que preconiza, *in verbis*:

“Cabe alertar que “a competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, **em regra**, do juízo competente de primeiro grau. Precedentes. Julgado o feito na primeira instância, se ficar configurado o impedimento de mais da metade

dos desembargadores para apreciar o recurso voluntário ou a remessa obrigatória, ocorrerá a competência do Supremo Tribunal Federal, com base na letra 'n' do inciso I, segunda parte, do artigo 102 da Constituição Federal" (AO 859 -QO, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* de 1.º.08.2003).

Assim, pode ser que, fugindo à regra geral da competência do juízo de primeiro grau, caracterize -se a competência **originária** do **STF** para o julgamento da ação popular, como nas hipóteses das alíneas "f"138 e "n"139 do art. 102, I, da CF/88..."

De acordo com a jurisprudência o Supremo Tribunal Federal não possui competência originária para o processo e julgamento de ações populares<sup>7</sup>.

## 6 SENTENÇA E COISA JULGADA

A respeito desse instituto temos duas situações; se considerada procedente; e se considerada improcedente.

A primeira situação, considerando procedente a Ação Popular, invalida-se o ato impugnado; haverá a condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos; haverá também condenação dos réus às custas e despesas com a ação, bem como honorários advocatícios; além disso, a decisão produzirá efeitos de coisa julgada *erga omnes*.

Na segunda situação, considerada improcedente, gera efeitos distintos levando em consideração o motivo da improcedência:

- I) Improcedência por ser infundada, gera coisa julgada *erga omnes* e o ato objeto da relação jurídica permanece válido;
- II) Improcedência por deficiência de provas, gera coisa julgada formal e o ato objeto da relação jurídica permanece válido.

Mesmo tendo sido julgada improcedente, os efeitos só são produzidos depois de passar pelo duplo grau de jurisdição. "Em ambas as hipóteses de improcedência, ficará o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência". (MORAES, p. 187)

---

<sup>7</sup> ("CF, art. 102 e incisos)" (Pleno do STF, PET-AgRg 3.451/MG, Diário da Justiça de 18 de novembro de 2005, p. 2).

Dessa forma, podemos destacar alguns julgados e decisões de importantes juristas:

**1)STF - AG.REG. NA PETIÇÃO AgR Pet 5856 DF DISTRITO FEDERAL 0007936-65.2015.1.00.0000 (STF) Data de publicação: 15/12/2015**

Ementa: E M E N T A: AÇÃO POPULAR – AJUIZAMENTO CONTRA A PRESIDENTE DA REPÚBLICA – PRETENDIDA DECRETAÇÃO DA PERDA DO MANDATO PRESIDENCIAL E DA PRIVAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS – FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – REGIME DE DIREITO ESTRITO A QUE SE SUBMETE A DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA CORTE SUPREMA – DOCTRINA PRECEDENTES – AÇÃO POPULAR NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – quer sob a égide da vigente Constituição republicana, quer sob o domínio da Carta Política anterior – firmou-se no sentido de reconhecer que não se incluem na esfera de competência originária da Corte Suprema o processo e o julgamento de ações populares constitucionais, ainda que ajuizadas contra atos e/ou omissões do Presidente da República. Doutrina. Precedentes. Decisão do Min. Celso de Melo – 06 de novembro de 2015.

**2)STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1151540 SP 2009/0191197-4 (STJ) Data de publicação: 26/06/2013**

Ementa: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR. REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL QUE SE PRETENDIA ANULAR. NÃO EXAURIMENTO DO OBJETO DO FEITO. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. 1. "A Lei 4.717 /1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico)" (REsp 453.136/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14/12/2009). Outro precedente: REsp 849.297/DF, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/10/2012. 2. O fato de a Lei Municipal n. 4.437 /1996, logo após a sua edição, ter ido revogada pela Lei Municipal n. 4.466 /1996 não ostenta a propriedade de exaurir o objeto da ação popular. Deveras, o autor popular pretende a recomposição do dano ambiental e o embargo definitivo da obra de terraplanagem, além da invalidação da Lei Municipal posteriormente revogada. Logo, o processamento da ação popular é medida que se impõe. 3. Agravo regimental não provido.

**3)TJ-SP - Apelação APL 10072746120148260566 SP 1007274-61.2014.8.26.0566 (TJ-SP) Data de publicação: 23/02/2016**

Ementa: AÇÃO POPULAR. Pretensão de impedir abertura de calçadão para circulação e estacionamento de veículos. Ação fundada em notícia de jornal sobre uma reunião entre comerciantes e representante da Prefeitura. Mera especulação a respeito de uma eventualidade.

Ação que desatende o binômio lesividade/ilegalidade. Patente ausência de interesse de agir. Petição inicial indeferida de plano. Recursos não providos.

**4)TJ-MG - Ap Cível/Reex Necessário AC 10126140009567001 MG (TJ-MG) Data de publicação: 17/07/2015**

APELAÇÃO CÍVEL - REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO POPULAR - AGENTES POLÍTICOS - ANTERIOR AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA -- INEXISTÊNCIA DE ATO LESIVO DE EFEITO CONCRETO APTO A ENSEJAR A CONDENAÇÃO NA AÇÃO POPULAR. Não demonstrado o ato lesivo ao patrimônio público passível de ser anulado, além de sequer ter sido formulado pedido de anulação ou nulidade de ato administrativo, deve ser mantida a decisão que extinguiu o processo, sem resolução do mérito, por inépcia da inicial.

**5)TJ-MG - Reexame Necessário-Cv REEX 10592140017225001 MG (TJ-MG) Data de publicação: 20/05/2015**

Ementa: REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO POPULAR - COBRANÇA DE TARIFA DE ESGOTO - SENTENÇA CASSADA. A ação popular tem como finalidade a repreensão e a prevenção de atividades administrativas ilegais e lesivas ao patrimônio público. Se 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 (art. Art. 5º LXXIII /CR 88 ), podendo invocar a tutela jurisdicional de interesses difusos, não há que se falar em indeferimento da inicial por carência de ação.

Ainda sobre as decisões e julgados, vale ressaltar duas decisões relevantes que aconteceram. Ação Popular contra a indicação de Gilmar Mendes para ser Ministro do STF e Ação Popular sobre caso Battisti que foi encaminhado para ministro Gilmar Mendes.

A primeira com julgamento ocorrido em 21/05/2002 a qual foi arquivada pelo Ministro Celso de Mello. A ação foi ajuizada pelo advogado mato-grossense Celso Marques de Araújo. Em seu corpo o advogado alegou que o Ministro Gilmar Mendes na ocasião, advogado-geral da União, “não tinha reputação ilibada e nem notório saber jurídico, além de ter língua presa” e também fez críticas ao seu currículo. Segue abaixo ementa da petição feita:

**(STF - PET: 2695 MT, RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO, DATA DE JULGAMENTO: 21/05/2002, DATA DE PUBLICAÇÃO: DJ 27/05/2002 P - 00041)**

Trata-se de ação popular constitucional, com pedido de medida liminar, que, ajuizada contra o Senhor Presidente da República e o Senhor Presidente do Senado Federal, tem por objetivo impedir a nomeação e a posse, no cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, do Dr. Gilmar Ferreira

Mendes, por suposta falta de preenchimento dos requisitos fixados no art. 101, caput, da Constituição da República (fls. 2/4). Não há como dar trânsito, nesta Suprema Corte, ao processo em causa, pois existe um insuperável obstáculo formal a impedir o ajuizamento originário, perante o Supremo Tribunal Federal, desta ação popular constitucional. É que falece competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, a presente causa, eis que a ação popular em referência não se subsume a qualquer das hipóteses taxativamente enunciadas no rol inscrito no art. 102, I, da Carta Política. Na realidade, impõe-se registrar que a Constituição Federal de 1988 - observando uma tradição que se inaugurou com a Carta Política de 1934 - não incluiu o julgamento da ação popular na esfera das atribuições jurisdicionais originárias da Suprema Corte. Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, que a competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional - e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida - não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os rígidos limites fixados em numerus clausus pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Carta Política, consoante adverte a doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/217, 1992, Saraiva) e proclama a jurisprudência desta própria Corte (RTJ 43/129 - RTJ 44/563 - RTJ 50/72 - RTJ 53/776 - RTJ 159/28). A ratio subjacente a esse entendimento, que acentua o caráter absolutamente estrito da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, vincula-se à necessidade de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras da esfera de atribuições institucionais desta Suprema Corte, conforme ressaltou, a propósito do tema em questão, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (RTJ 39/56-59, 57). É certo que o Supremo Tribunal Federal, não obstante as considerações precedentes - e sempre enfatizando os propósitos teleológicos do legislador constituinte - tem procedido, algumas vezes, em casos excepcionais, a construções jurisprudenciais que lhe permitem extrair, das normas constitucionais, por força de compreensão ou por efeito de interpretação lógico-extensiva, o sentido exegético que lhes é inerente (RTJ 80/327 - RTJ 130/1015 - RTJ 145/509, v.g.). Não é esse, porém, o caso dos autos. Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - quer sob a égide da vigente Constituição republicana (RTJ 141/344, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 296-MG, Rel. Min. CÉLIO BORJA - Pet 352-DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - Pet 431-SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Pet 487-DF, Rel. Min. MARÇO AURÉLIO - Pet 626-MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 682-MS, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 713-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 1.546-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 2.261-RO, Rel. Min. CELSO DE MELLO), quer sob o domínio da Carta Política anterior (Pet 129-PR, Rel. Min. MOREIRA ALVES) - firmou-se no sentido de reconhecer que a competência originária desta Corte, por revestir-se de caráter estrito, não abrange as ações populares constitucionais, ainda que propostas, como no caso, contra atos do Presidente da República e do Presidente do Senado Federal. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto da questão, reconheceu não lhe assistir competência originária para processar e julgar ações populares constitucionais contra quaisquer autoridades cujos atos estejam sujeitos, em sede de mandado de segurança, à jurisdição imediata desta Corte, mesmo que se trate de impugnação a ato emanado do próprio Presidente da República: "Competência. Ação Popular contra o Presidente da República.- A

competência para processar e julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, inclusive daquelas que, em mandado de segurança, estão sob a jurisdição desta Corte originariamente, é do Juízo competente de primeiro grau de jurisdição. Agravo regimental a que se nega provimento." (RTJ 121/17, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei) "O PROCESSO E O JULGAMENTO DE AÇÕES POPULARES CONSTITUCIONAIS (CF, ART. 5º, LXXIII) NÃO SE INCLUEM NA ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.- O Supremo Tribunal Federal - por ausência de previsão constitucional - não dispõe de competência originária para processar e julgar ação popular promovida contra qualquer órgão ou autoridade da República, mesmo que o ato cuja invalidação se pleiteie tenha emanado do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou, ainda, de qualquer dos Tribunais Superiores da União. Jurisprudência. Doutrina." (Pet 2.018-SP (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) Essa orientação jurisprudencial reflete-se no magistério da doutrina (ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada", p. 435, item n. 5.130, 2002, Atlas; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, "Ação Popular", p. 129-130, 1994, RT; UADI LAMMÊGO BULOS, "Constituição Federal Anotada", p. 338, 4ª ed., 2002, Saraiva, v.g.), que também assinala não se incluir, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o poder de processar e julgar ações populares ajuizadas contra as altas autoridades da República. Esse mesmo entendimento é perfilhado por HELY LOPES MEIRELLES ("Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, 'Habeas Data'", p. 122, 19ª ed., 1998, atualizada por Arnaldo Wald, Malheiros), cuja autoridíssima lição deixou consignada, no ponto, a seguinte advertência: "Esclareça-se que a ação popular, ainda que ajuizada contra o Presidente da República, o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Governador ou o Prefeito, será processada e julgada perante a Justiça de primeiro grau (Federal ou Comum)." (grifei) Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, não conheço da presente ação popular constitucional, por absoluta ausência de competência originária do Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual nego trânsito ao processo em questão, restando prejudicada, em consequência, a apreciação do pedido de medida liminar. 2. Deixo de ordenar o encaminhamento deste processo ao órgão judiciário competente, por não caber, ao Relator da causa, considerados os limites fixados no art. 21, § 1º, do RISTF, a indicação do magistrado ou do Tribunal, a quem possa incumbir, em sede de ação popular, o exercício da respectiva competência jurisdicional. Cabe registrar, por necessário, que esse entendimento encontra apoio em orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal, cujas decisões, no tema, têm proclamado a inaplicabilidade, no âmbito desta Corte, do art. 113, § 2º, do CPC (AO 175-RN (AgRg) (EDcl), Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - Inq 1.793-DF (AgRg), Rel. Min. ELLEN GRACIE, Pleno - MS 23.621-RS (AgRg), Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno - Pet 2.160-SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJU 19/03/2001 - Pet 2.653-AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO): "(...) quanto ao envio dos autos ao Tribunal, que ao Relator parecer competente, por força do disposto no art. 113, § 2º, do Código de Processo Civil, não é de ser determinado, por inaplicável tal norma no S.T.F., pois, nos termos do § 1º do art. 21 de seu Regimento Interno, deve o Relator, em caso de incompetência da Corte, limitar-se a negar seguimento ao pedido, como se fez no caso. Vários julgados do S.T.F. explicam a razão por que tal providência (remessa dos autos, pelo Relator, ao Juízo ou Tribunal, que lhe parecer

competente) não será, necessariamente, tomada: é que, se o fizer, acabará resolvendo, em caráter definitivo, irreversível, questão sobre a competência de um Juízo ou Tribunal, sem que aquele ou este tenha tido oportunidade de admiti-la ou rejeitá-la e sem ensejar às partes interessadas a discussão do tema nas instâncias próprias e nas subseqüentes, inclusive na extraordinária. Com esse entendimento, ademais, procura a Corte evitar que, mediante ações ou petições, a ela originariamente apresentadas, seja convertida em orientadora da parte sobre qual seja o Juízo ou Tribunal competente, quando tenha dúvida a respeito...". (MS 22.313-BA (AgRg) (EDcl), Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno - grifei) Arquivem-se, pois, os presentes autos. Publique-se. Brasília, 21 de maio de 2002. Ministro CELSO DE MELLO Relator 5.

A segunda Ação Popular foi apresentada por Fernando Destito, Deputado Federal eleito pelo PSDB do Paraná, a fim de suspender e anular o ato da Presidência da República que rejeitou o pedido de extradição (Ext 1085) do italiano Cesare Battisti, feito pela Itália, e determinar judicialmente sua extradição. Segue abaixo notícia retirada do JusBrasil:

**“Ação popular sobre caso Battisti é encaminhada para ministro Gilmar Mendes**

Publicado por [Direito Público](#) (extraído pelo JusBrasil)

O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Cezar Peluso, determinou a redistribuição da Ação Popular (ACO) 1722 ao ministro Gilmar Mendes. Esta ação foi apresentada por Fernando Destito Francischini, deputado federal eleito pelo PSDB do Paraná, a fim de suspender e anular o ato da Presidência da República que rejeitou o pedido de extradição (Ext 1085) do italiano Cesare Battisti, feito pela Itália, e determinar judicialmente sua extradição. Ao considerar que o processo apresenta “evidente conexão com a Ext nº 1085”, o presidente do STF entendeu que o ministro Gilmar Mendes - relator da Extradição - também deve analisar a ação popular. “Pelo que determino seja redistribuída a S. Ex<sup>a</sup>, que apreciará o requerimento de liminar, porquanto não encontro, no caso, situação de urgência que justifique, nos termos do art. 13, VIII, do Regimento Interno, atuação desta Presidência”, disse Peluso. Ação Popular Segundo Francischini, ao afastar a extradição, o Governo Brasileiro estaria dando causa a “grave crise diplomática com o Governo da Itália”, diante da possibilidade de levar o caso à Corte Internacional de Haia e de afetar um tratado comercial e militar “destinado a movimentar R\$ 22,1 bilhões” entre as duas economias. O deputado eleito lembra que a extradição de Battisti foi deferida pelo STF e que sua rejeição violaria a moralidade administrativa, por ser “movida por pauta puramente ideológica” e por desrespeitar tratados e convenções internacionais ratificados e internalizados pelo Brasil. EC, [CF/CG STF](#)”

Vale salientar que na ocasião o STF decidiu por 5 votos contra 4 pela extradição, contudo como a extradição é feita mediante decreto, a decisão final ficaria a cargo do presidente da República. O então presidente em questão Luiz

Inácio Lula da Silva mediante nota divulgada pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, decidiu não conceder a extradição do ex-militante italiano. A decisão teve grande destaque nos meios de comunicação italiano e gerou muitas críticas pela imprensa e governo do país. Também é válido realçar que em 8 de junho de 2011 o STF decidiu por 6 votos a 3 pela liberação de Battiste.

## **7 CONCLUSÃO**

Este estudo versou sobre a ação popular. Para tanto, em um primeiro momento discorreu-se sobre a evolução histórica, bem como a ampliação do objeto da Ação Popular. Em seguida, analisou-se a participação ativa do cidadão em defesa do estado social e da moralidade administrativa. Por fim, apresentou-se a finalidade e os requisitos da ação popular.

Viu-se neste estudo que a ação popular é um instrumento disponível ao cidadão para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

O conhecimento obtido com o presente artigo científico foi de extrema importância para a vida acadêmica e profissional, pois estimulou o interesse pelo assunto e, acima de tudo, apontou elementos importantes para que a comunidade reflita sobre os atos de improbidade administrativa e seu controle.

Como conclusão do conteúdo abordado, temos que a ação popular é um remédio constitucional disponível ao cidadão pelo legislador para a proteção e manutenção dos direitos civis, comportando várias particularidades, como por exemplo, no que tange a legitimidade. A Ação Popular mostra-se como uma das formas mais específicas e diretas de se obter uma proteção satisfatória dos bens jurídicos de titulares indeterminados, possibilitando assim o exercício da cidadania, pois este instituto garante ao cidadão que ele próprio possa fiscalizar a administração no exercício da prática de seus atos.

Desse modo, a Ação Popular, apresentada no estudo feito, se mostra como um instrumento muito eficiente para tutelar de direito difuso e coletivo de forma a condenar em obrigação de fazer ou não fazer e, ainda, de indenizar ou reparar o dano causado.

## REFERENCIAS

Lenza, Pedro, **Direito constitucional esquematizado** / Pedro Lenza. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular: proteção ao erário público, do patrimônio cultural e do meio ambiente.** 5 ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL: Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 14 ed São Paulo: Malheiros, 1997.

FONSECA, Gilberto Nardi. **Ação Popular: Participação Popular jurisdicional em Defesa do Estado Social e da Moralidade Administrativa.** Centro Universitário Toledo. Araçatuba/SP, 2008.

Diário da justiça eletrônica: **sumulas do STF** encontrado no site abaixo:  
<http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaeletronico/pesquisardiarioeletronico.asp>

Jus Brasil / **Jurisprudências**, site:  
<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>

Ação popular, **conceitos e artigos.** No site:  
<https://jus.com.br/artigos>