

AÇÃO POPULAR, FERRAMENTA PARA O CONTROLE SOCIAL DO PATRIMÔNIO COLETIVO

Publicada em 12/02/2017 | [Link para a matéria](#)

A ação popular é uma forma de aumentar a participação de todos na proteção de valores e bens especificados pela Constituição.

Irregularidades em licitações para obras públicas são um tema frequente nas ações populares enfrentadas diariamente pelo Poder Judiciário.



Qualquer cidadão brasileiro pode questionar judicialmente atos lesivos ao patrimônio público, bem como à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A previsão, expressa na [Constituição de 88](#), é um reforço feito pelo legislador ao conceito da ação popular, medida presente no ordenamento jurídico brasileiro desde 1824. Atualmente, além do texto constitucional, a ação popular é regulamentada pela [Lei 4.717/65](#).

Direito político de todos os cidadãos, a ação popular é uma forma de aumentar a participação popular na proteção de valores e bens especificados pela Constituição. Na história do Brasil, apenas as Constituições de 1891 e 1937 não previram a ação popular.

REQUISITOS ESSENCIAIS

O STJ já pacificou o entendimento de que, para a existência de uma ação popular, são necessários três pressupostos: a condição de eleitor do proponente, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato e a lesividade decorrente do ato praticado.

No julgamento do [REsp 1.447.237](#), os ministros da Primeira Turma ratificaram o entendimento dos pré-requisitos da ação:

“Tem-se como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da ação popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes.”

Nos questionamentos que chegam até o STJ, um dos pontos contestados é a legitimidade do cidadão proponente. O entendimento da corte é que basta a apresentação de um título de eleitor válido para justificar a legitimidade ativa do proponente.

No [REsp 1.242.800](#), os ministros da Segunda Turma resumiram a polêmica em torno da legitimidade ativa:

“Aquele que não é eleitor em certa circunscrição eleitoral não necessariamente deixa de ser eleitor, podendo apenas exercer sua cidadania em outra circunscrição. Se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento de ação popular.”

PEDIDO ESPECÍFICO

Outro ponto analisado pelos ministros é que os pedidos feitos no âmbito da ação devem ser específicos e motivados. A recusa da administração em fornecer documentos para instruir a ação nem sempre significa violação de direito líquido e certo, já que solicitações genéricas e desmotivadas não geram nenhuma obrigação ao estado para fornecer informações.

Para os ministros, as informações requisitadas devem ser tecnicamente embasadas, não sendo razoável enviar uma solicitação genérica com a justificativa de que tal documento é imprescindível para a ação. É preciso explicar por que tal documento é necessário para a instrução.

Por outro lado, as informações preservadas sob sigilo por parte do estado também devem ter essa situação justificada, já que não é possível decretar sigilo em um documento apenas para não fornecê-lo ao interessado.

O sigilo é reservado às situações em que é imprescindível para a segurança do estado e da sociedade.

Há flexibilidade no que diz respeito à inclusão de documentos e certidões nas ações. A falta de comprovação documental no pedido inicial, por exemplo, não implica inépcia da denúncia. Os ministros já afastaram essa alegação ao analisar o [REsp 439.180](#):

“A falta de inclusão dos documentos indispensáveis ao processo na exordial, que dependem de autorização de entidades públicas, não impõe a inépcia da peça vestibular, porquanto o juiz tem a faculdade de requisitá-los aos órgãos, durante a instrução do processo, quando houver requerimento para tanto.”

ANULAÇÃO

Preenchidos os requisitos legais, uma ação popular pode levar à anulação dos atos considerados lesivos. Diversas ações populares questionam procedimentos li-

citatórios realizados pelo poder público.

É cabível a suspensão do ato administrativo considerado lesivo, antes mesmo do julgamento de mérito da demanda, tendo em vista a necessidade de proteger o interesse público.

O prosseguimento da ação popular não precisa de formação de litisconsórcio no polo passivo, isto é, não é preciso comprovar quem seriam os réus diretos na demanda, já que em algumas situações de ato lesivo praticado é impossível identificar as pessoas físicas diretas para figurarem como corréis na ação, junto com o estado.

“Esta corte superior já firmou entendimento no sentido de que não há falar em formação de litisconsórcio passivo necessário entre eventuais réus e as pessoas beneficiadas pelas supostas fraudes nas ações civis públicas por ato de improbidade administrativa”, argumentaram os ministros ao julgar o [REsp 1.321.495](#).

O conceito de ato lesivo é amplo, já que não significa apenas atos que causem prejuízo financeiro direto ao estado. Os atos considerados prejudiciais podem ser por desvio de finalidade, inexistência de motivos, ilegalidade de objeto, entre outros aspectos passíveis de anulação.

DUPLA FINALIDADE

Outra possibilidade é o ajuizamento de dupla demanda em âmbito de ação popular: uma para desconstituir o ato lesivo, e outra para condenar os responsáveis. Tal procedimento, segundo os ministros, está de acordo com o que prevê a legislação.

Ao analisar os recursos, os ministros já firmaram o entendimento de que é possível aplicar a condenação na sentença para fixar o quantum das perdas e danos. Para os magistrados, as conclusões de tribunais de origem que verificaram ato ilegal e na mesma decisão estabeleceram danos ao erário são corretas em fixar as perdas e danos.

Sentenças advindas de ações populares possuem efeitos erga omnes, a não ser em casos em que a demanda foi julgada improcedente por ausência de provas. Os efeitos erga omnes são aqueles que alcançam todos, e por isso impedem o ajuizamento de demandas idênticas.

Vale lembrar que se aplicam as regras do Código de Processo Civil em todos os casos que não contrariem a lei específica da ação popular.

LEGISLAÇÃO APLICADA

A ferramenta [Legislação Aplicada](#) seleciona e organiza acórdãos e súmulas representativos da aplicação da norma analisada. Para cada artigo, parágrafo, inciso ou alínea, há uma pesquisa automática e atualizada que consulta o acervo de decisões do STJ sobre o assunto.

No caso da ação popular, o usuário pode pesquisar individualmente no sistema do STJ decisões dos ministros em cada um dos artigos da Lei 4.717/65.

Para acessar o serviço, basta seguir o caminho Jurisprudência > Legislação Aplicada, a partir do menu superior do site do STJ.

ESTA NOTÍCIA REFERE-SE AO(S) PROCESSO(S):

- [REsp 813222](#)
- [REsp 1228967](#)
- [REsp 1372593](#)
- [REsp 1319232](#)