
ARTIGO

AÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Elizabeth Cristina Campos Martins de FREITAS*

Como regra geral, a proteção aos direitos individuais, onde há uma prevalência do interesse pessoal, é efetivada por iniciativa do próprio titular do direito. E, no que se refere aos direitos coletivos, liberdades públicas, direitos subjetivos públicos, há a possibilidade da utilização de outros mecanismos de proteção, tal como a Ação Popular.

A Ação Popular representa uma das formas de exercício da soberania popular (CF, arts 1 e 14), por meio da qual, concede-se ao povo a oportunidade, de forma direta, de exercer a função fiscalizatória do Poder Público, tendo por base o princípio da legalidade dos atos administrativos e o fato de que a res pública (República) é patrimônio do povo.

Esta ação poderá ser utilizada tanto de forma preventiva: ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos ou repressiva: ajuizada objetivando o ressarcimento do dano ocorrido. Assim, a Ação Popular tem por objetivo maior tutelar os interesses difusos, outorgando aos cidadãos "uti cives e não uti singuli", o direito de promover a defesa de tais interesses.

(*) (Mestranda em Direito Processual Civil)

A doutrina dominante defende que a Ação Popular é um dos instrumentos legais aptos a tutelar os direitos subjetivos públicos ou as liberdades públicas quando os mesmos forem desrespeitados ou obstados. Seu objetivo maior é garantir o efetivo acesso à justiça. Dessa forma, constata-se que a Ação Popular está inserida no contexto geral das ações de natureza coletiva.

É interessante salientar, que um dos reflexos do regime integrado de mútua complementariedade, entre as variadas ações efetivadas pela jurisdição coletiva, é o da recepção da ação popular por parte da ação Civil Pública. O artigo 1, caput da Lei 7.347/85 é uma prova disso.

A ação popular tem por objeto o interesse difuso à preservação da probidade, eficiência e moralidade na gestão da coisa pública, assim como, a tutela do meio ambiente e do patrimônio público em sentido amplo (CF, art. 5, LXXIII; arts. 37 e 170, VI, LAP, arts. 1 e 4). É possível também a tutela do interesse difuso dos consumidores (CDC, art. 81, I; Lei 7.347/85 art. 1 caput). Sua finalidade, segundo a melhor doutrina, é a desconstituição do ato lesivo e condenação dos responsáveis à reposição ao "status quo ante", permitida a tutela cautelar: Lei 4.717/65, arts. 1, 5, parágrafo 4, 11 e 12. Isso, sem haver prejuízo das perdas e danos. A ilegalidade possibilita a desconstituição do ato impugnado acrescido do ônus do ressarcimento, em espécie ou sucedâneo que se apresente idôneo.

A Ação Popular não pode ser relegada ao descaso por ser imprescindível que em um Estado de Direito como o nosso haja participação de todos na difícil tarefa de gerir a coisa pública. Este ideal está presente até mesmo em nossa Lei Maior, por exemplo, em seus artigos 216, parágrafo 1º, 225 e 227.

Hodiernamente, a Ação Popular é uma medida apta a anular qualquer ato lesivo ao meio ambiente, como se dá com relação ao patrimônio histórico e cultural. Entende-se que chega

até mesmo a ultrapassar os bens de valor artístico, estético e histórico, afinal, o patrimônio cultural deve ser analisado de forma ampla.

Como salientado acima, a Ação Popular tem sido compreendida como sendo uma ação (des) constitutiva, ou "constitutiva-negativa" (que tem por finalidade a anulação do ato impulado de lesivo ao patrimônio público) e condenatória, (que objetiva a responsabilização do(s) sujeitos implicados no ato impugnado, com a inclusão também, de terceiros beneficiados diretamente, como prevê o artigo 6 da Lei 4.717/65).

Nas palavras de José Afonso da Silva, "o que se pede, pois, imediatamente, na demanda popular, é uma sentença constitutiva negativa, isto é, uma sentença que decrete a invalidade do ato lesivo ao patrimônio daquelas pessoas, entidades ou instituições. Em decorrência dessa decisão, deverá a sentença condenar os responsáveis em perdas e danos". Sendo assim, a ação popular constitucional possui natureza desconstitutiva e condenatória, que se desenvolve em um processo de conhecimento.

Se inicialmente, entendia-se ser necessário para a propositura de uma Ação Popular, a existência de duplo requisito a ilegalidade do ato e a lesividade de cunho econômico, atualmente, dispensável é o requisito da ilegalidade, já que a ofensa à moralidade por si autoriza o desfazimento do ato pela Ação Popular. Dessa forma, subsiste assim, apenas a lesividade, mas não, obrigatoriamente, de cunho patrimonial.

No que concerne ao pólo ativo na Ação Popular, pode ser constituído por uma pessoa física, ou seja, singular, na pessoa de um cidadão eleitor, ou ainda, mais raramente, pode ser integrado, por exemplo, por um tipo de litisconsórcio facultativo, originário, com outro(s) cidadão(s), apesar de o parágrafo 5º do artigo 6 da Lei 4.717/65 permitir o litisconsórcio facultativo ulterior e a assistência.

Por outro lado, o pólo passivo na maioria das vezes, apresenta um cúmulo subjetivo, porque a finalidade do legislador é

a de alcançar e trazer para o âmbito da ação não apenas os responsável(is) direto(s) pela lesão, e sim todos aqueles que tenham participado seja de forma direta ou indireta pela omissão, além dos terceiros e beneficiários. O que se procura é resolver em uma única lide de cognição ampla e exauriente, as responsabilidades imediatas, e também formar os títulos para uma oportuna resolução das pendências correlatas que irão se ajustar via de regresso (Lei 4.717/65, arts. 6 e 11).

Desta forma, devem ser citados os seguintes sujeitos para a formação de um litisconsórcio passivo necessário, simples: A) as pessoas físicas e jurídicas, privadas ou públicas, valendo para estas últimas, o rol das entidades enunciadas no art. 1º daquela lei; B) os agentes públicos que de alguma forma concorreram para o ato sindicado, ou seja, "que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão"; (nesse rol, lembra Hely Lopes Meirelles, deverá constar também o avaliador, "se a ação visar a ato ou contrato lesivo em razão de avaliação inexata"); C) os beneficiários do ato, direta ou indiretamente, agentes públicos ou não (lei supra, art. 6 e parágrafo 1). A esse rol do pólo passivo deve-se acrescentar os que lhe podem aderir ulteriormente (assistentes, litisconsortes), apesar de o parágrafo 5º do artigo 6º da lei referir-se somente a "litisconsorte ou assistente do autor". Como ressalta Hely Lopes Meirelles, retificando posição anterior, não se pode destacar o ingresso de "intervenientes passivos que tenham legítimo interesse na defesa da causa, tais como os funcionários não citados para integrar a lide, mas que, se procedente a ação e declarada a sua culpa no ato ou contrato lesivo, poderão ser regressivamente responsabilizados pelo dano (art 11)".

Ao examinarmos a Ação Popular como mecanismo constitucional oferecido a qualquer cidadão que objetive a invalidação de atos ou contratos administrativos (ou que a eles possam ser equiparados), ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e

municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos, não há como não analisar o papel do Ministério Público nesta Ação.

O Ministério público é definido constitucionalmente como sendo "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 CF)". Ele não integra o Poder Judiciário apesar de desenvolver suas funções essenciais, primordialmente, no processo e perante os juízos e tribunais. Enquanto instituição, o Ministério Público não possui legitimação para o ingresso de Ação Popular, porém como parte pública autônoma tem a função de zelar pela regularidade do processo e de promover a responsabilização civil e criminal dos responsáveis pelo ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, manifestando-se, em relação ao mérito, com total independência funcional (CF, art. 127, par. 1).

Não obstante, mesmo não possuindo legitimação ativa originária para propor a ação enquanto órgão do Ministério Público (sendo que pode exercer esse direito como simples cidadão), o Parquet possui funções variadas: é "custos legis" e agente impulsionador da produção probatória (parágrafo 4º do artigo 6º da lei); assume a titularidade da ação, sendo dessa forma um "legitimado ativo subsidiário ulterior", na hipótese de o autor originário desistir da ação ou ainda ser "absolvido de instância" (art. 9. da lei), o que equivaleria, atualmente, à extinção do processo sem julgamento do mérito por inépcia da inicial ou abandono do feito: CPC, art. 267; assume a execução, funcionando como "exequente subsidiário ulterior", se o autor popular, ou outrem por ele, não der início à execução no prazo de 60 dias do trânsito em julgado (art. 16 da Lei). Consoante a opinião de parte considerável da doutrina, o órgão do Ministério Público, pode vir a atuar nas seguintes condições: "a) oficiante e fiscal da lei; b) ativador das provas e auxiliar do autor popular; c) parte principal; d) substituto do autor; e) sucessor do autor; f) titular originário da ação popular, como simples cidadão".

Infelizmente, a legitimação ativa na ação popular em grande parte é concedida somente ao cidadão e não, de forma concorrente a outros co-legitimados, como é o caso do regime de Ação Civil pública, da Lei 7.347/85, art. 5º. Com a preocupação de garantir aos jurisdicionados maior amplitude de defesa, a melhor doutrina defende que na redação do referido dispositivo legal deveria constar que qualquer cidadão, partido político com representação na Câmara ou no Senado da República, associação ou sindicato é parte legítima para propor ação popular. A falta de legitimação ativa do Ministério Público apresenta-se como contrária ao caráter inovador de nossa atual Magna Carta, a "Constituição cidadã", principalmente, porque paradoxalmente, a mesma amplia sua incidência quando permite ampla tutela dos direitos e interesses coletivos e difusos no que tange à defesa da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Existe um número reduzido de leis extravagantes que prevêem em relação a uma mesma situação material tantas funções ministeriais diferentes como a Lei n. 4717, de 1965, que dispõe sobre a ação popular. Chega-se ao ponto de ser possível encontrar, por exemplo, em apenas quatro dispositivos, três atribuições bem diferenciadas, quais sejam: a) legitimação ativa ad causam originária (para propositura de ação penal, para propositura da ação civil de responsabilidade e para a propositura de ação de execução; b) legitimação ativa ad causam superveniente para prosseguir na ação popular caso o autor dela desista ou ocorra o que o estatuto processual revogado chamava de absolvição de instância; c) legitimação interventiva especial para officiar como custos legis.

A atuação do Ministério Público no processo da ação popular é de extrema importância para que se alcancem os objetivos para os quais essa ação foi pensada, ou seja, garantir a moralidade administrativa e proteger a coisa pública contra a fraude, a improbidade, o favoritismo, a aplicação inidônea de bens

e dinheiros públicos ou outros atos ilegais da Administração que causem dano ao patrimônio público.

Entendo, que de forma alguma a ampliação da legitimidade desvirtuaria a essência da Ação Popular de ser ela do povo. Pelo contrário, haveria na realidade, a possibilidade do Ministério Público, que possui melhores condições institucionais, representar a comunidade de forma mais efetiva. Justamente porque o objeto da Ação popular apresenta-se como o restabelecimento da legalidade e a repressão da imoralidade, possui natureza indisponível, acionasse, prossegue-se no processo ou intervém o Ministério Público.

Conforme o preceituado pelo parágrafo 4º do artigo 6º da Lei 4.717/65, de Ação Popular: "O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores". Tal dispositivo tem sido interpretado por muitos doutrinadores de forma incisiva.

O Ministério Público é considerado órgão instituído para promover a atuação jurisdicional das normas de ordem pública. Sendo assim, é órgão do Estado (não do governo) que tem por finalidade promover a atuação jurisdicional das normas de ordem pública, o que demonstra que sua atuação no processo não é apenas administrativa. Assim, interessa a esse órgão tudo o que for relativo ao interesse público, com a devida observância da lei e dos interesses da sociedade.

As funções do Ministério Público são duas: seja como parte, seja como fiscal da lei ("custos legis"). Ao funcionar como parte ele atua como órgão agente (art. 81 do CPC), e ao funcionar como fiscal da lei, custos legis, atua como órgão interveniente (artigo 82 do CPC).

A regra geral é que o Ministério Público deve direcionar seu trabalho no sentido de garantir interesse público, o bem comum,

e somente excepcionalmente dirá respeito ao interesse da parte a quem aproveita (se for o caso) a atuação da Lei. Apesar de haver o entendimento de grande parte da doutrina de que o Ministério Público não teria legitimidade ativa para intentar a Ação Popular, posições contrárias e lúcidas tem ganhado força, com o devido embasamento legal. Consoante o disposto pelo artigo 25, IV, b, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público de número 8.625, de 12-02-1993, além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: ...IV- promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei;...b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem...; além do preceituado pelo mesmo artigo 25, VIII que preceitua: ... "ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas". E, conferindo esses textos com o do artigo 5, LXXIII, da CF: "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público (...), à moralidade administrativa, (...)", não resta outro caminho senão o de repensar toda essa matéria.

O que diferencia a ação popular constitucional da ação civil pública que objetiva anular atos lesivos à moralidade administrativa é a legitimação ativa, na primeira o legitimado ordinário é o cidadão, na segunda, o Ministério Público. Já no que tange ao objeto e a causa de pedir há identidade.

O Direito é um fenômeno humano e social, e por esse motivo não pode ficar avesso às necessidades sociais em constante processo de alteração. Sua função é tentar, na medida do possível, equilibrar e harmonizar os conflitos sociais. Diante da relevância da questão, os conflitos emergentes das relações sociais merecem destaque especial e estudo minucioso. Urge que todo nosso

ordenamento legal seja apto a eliminar insatisfações e fazer com que o Direito seja cumprido. Em outras palavras, a prestação da tutela jurisdicional, garantida por lei aos consumidores do Direito, deve ser efetiva. Diante de tal realidade, não podemos deixar de revisitar o processo como um todo no afã de atualizá-lo naquilo que se mostrar necessário. Por isso, não podemos ficar estagnados no tempo na interpretação do direito enquanto o mundo sócio-político e econômico passa por verdadeiras revoluções. Consoante o entendimento de parte considerável da doutrina, a extensão da legitimação ativa à ação Popular, para o Ministério Público é sem dúvida constitucional. Nossa própria Carta Magna, em seu artigo 129, IX, de forma clara aceita que se conceda ao "parquet" uma ampliação de funções se as mesmas não colidirem com suas finalidades primeiras. Assim, ao examinarmos o dispositivo constitucional abrangente de número 127, que afirma incumbir ao Ministério Público a "defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais (...)", o entendimento mais acertado é que caberia aqui perfeitamente a titularidade da Ação Popular para a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Cabe salientar que aqui não se discute quanto à legitimação extraordinária do Ministério público, seja na ação civil pública, seja na ação popular criada pela LNMP, nem sobre a mesma caracterização da legitimação na ação popular constitucional. Na primeira, o "parquet", na segunda, o cidadão, funcionam sempre como substitutos processuais da coletividade. Estas são legitimações extraordinárias, disjuntivas e concorrentes que podem ser efetivadas por qualquer um dos legitimados, seja em nome próprio ou no interesse da coletividade. Agora, se elas forem efetivadas em ações distintas tendo o mesmo objeto e causa de pedir haverá litispendência. Também haverá litispendência, por exemplo, no caso de serem intentadas duas ações populares constitucionais, uma por certos cidadãos e outra por outros, ambas com o mesmo objeto e causa de pedir.

Na Ação Popular o pedido imediato tem natureza desconstitutiva-condenatória, enquanto que o pedido mediato será essencialmente a insubsistência do ato lesivo a estes interesses difusos: a) patrimônio público, não só no sentido estrito de "erário público" (= dinheiro ou tesouro público), de forma abrangente, englobando as entidades de que o Estado participe e tomando-se esse termo "patrimônio" de forma a abranger os bens e valores históricos, artísticos, turísticos, paisagísticos, sacros, arquitetônicos etc, enfim, que estructurem o conceito de "patrimônio cultural"; b) meio ambiente, no sentido atual desse conceito; c) moralidade administrativa, que atualmente, como ressalta Lucia Valle Figueiredo, não é mais uma expressão fugidia, mas que comporta efetivo controle, a partir da razoabilidade, da "relação de congruência lógica entre os motivos (pressupostos fáticos) e o ato emanado, tendo em vista a finalidade pública a cumprir", d) Estado ou sociedade civil enquanto consumidores, tomando-se por base o conceito de interesse difuso (CDC, art. 81, I) e o largo espectro em que vêm conceituados o consumidor (CDC, art. 2 e parágrafo único), o fornecedor, o produto e o serviço (CDC, art. 3 e parágrafos).

Entendo que a ampliação do poder fiscal do Ministério Público, de sua legitimidade ativa para propor Ação Popular só contribuiria para o necessário combate às ilegalidades ocorridas na gestão da coisa pública. A procura em se preservar a ética na administração, o ressarcimento devido aos cofres públicos em decorrência do dinheiro malversado ou desviado; a recuperação do meio ambiente vilipendiado; a restauração de prédios de importante valor histórico ou arquitetônico etc, só vêm contribuir para se atingir o bem comum. Há na realidade, cumulação sucessiva do pedido desconstitutivo (anulação) seguido do pedido condenatório, podendo no entanto, haver apenas o pedido de desconstituição, como por exemplo: quando houver apenas denúncia de ofensa à moralidade administrativa, o pedido pode restringir-se a desconstituição,

do ato pelo fato de que nem sempre ocorrerá lesão ao erário público em hipóteses como esta.

A jurisprudência tem se posicionado no sentido de decretar a nulidade dos processos de ação popular nos quais os beneficiários diretos não tenham sido citados ou que a citação tenha sido irregular. Por outro lado, no que tange à legitimidade ativa, primeiramente há de se salientar, que, apesar de qualquer cidadão possuir legitimidade para propor Ação Popular, para que ingresse no feito seja como litisconsorte, seja como assistente do autor deverá provar seu interesse processual.

A lei de Ação Popular tem por finalidade precípua a defesa dos bens públicos, o que demonstra ter por objeto os interesses difusos à preservação da probidade, eficiência e moralidade na gestão da coisa pública, do meio ambiente e do patrimônio público em sentido amplo. Busca proporcionar condições para que seja possível o retorno ao "STATUS QUO ANTE", ou seja, voltar na medida do possível ao momento anterior à ilegalidade/imoralidade. Essa lesão decorre em geral do desvirtuamento das funções inerentes a Administração Pública, que em essência é a de um "munus" público, um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

A partir do momento em que a obrigatoriedade do administrador público em cumprir com responsabilidade os ditames do direito e da moral administrativa que pautam o seu exercício funcional deixa de ser observada, algo deve ser feito, para que a coletividade sofra o menos possível.

Tendo em vista seu caráter de remédio constitucional, a Ação Popular deve ser utilizada sempre que preenchidos os requisitos legais. Assim, não ampliar a legitimidade ativa do Ministério Público para permitir que o mesmo possa propor a Ação Popular como órgão, é obstar a defesa plena dos jurisdicionados. E, especialmente nos dias de hoje em que a discussão a respeito da necessidade de reforma de nosso sistema de justiça é uma constante,

não só entre operadores do Direito, mas na sociedade brasileira como um todo; não alargar as possibilidades de defesa dos consumidores do Direito é um contra-senso. É fato, que da inadequação de nosso sistema Judiciário, decorre a ineficácia social da prestação jurisdicional. Hodiernamente, o que se discute não é a independência e autonomia do processo; a preocupação maior atualmente é com a efetividade do processo, se ela existe no sentido de proporcionar de forma ampla o direito substancial. A preocupação em garantir a quem tem um direito tudo o que esse direito pode proporcionar não é atual e já fora defendida com ênfase pelo grande Chiovenda.

Questionamentos a respeito da efetividade do processo, a necessidade de ele ser apto para eliminar insatisfações e fazer com que o Direito seja cumprido ensejaram reflexões e propostas de mudança na prestação da tutela jurisdicional. O objetivo visado é adequar a própria prestação da tutela jurisdicional e seus instrumentos às necessidades contemporâneas. A adequada proteção jurídica como um dos direitos inalienáveis do ser humano implica um processo adequado e justo que garanta tutela efetiva ao titular do interesse juridicamente protegido. O escopo primordial do processo é a tutela concreta dos direitos. Tendo em vista a enorme quantidade de litígios e o congestionamento da atividade jurisdicional, os estudiosos do Direito têm procurado encontrar meios de agilizar a Justiça. Assim, não há justificativa para que em nome de formalismos extremos e comportamentos engessados pelo tempo, não avancemos para um futuro muito mais gratificante.

Conforme preceitua o art. 16 da Lei disciplinadora da Ação Popular: “Caso decorridos 60 (sessenta) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante, do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave”. Essa é uma outra hipótese de legitimidade do Ministério Público para a propositura de Ação civil. De forma

diferente do preceituado no parágrafo 4º do artigo 6º, que prevê legitimação extraordinária concorrente originária - haja vista que são legitimados desde o início o Ministério público e qualquer cidadão - nesse caso a legitimação do parquet é superveniente e dependente da ocorrência de omissão por parte daquele que já tinha legitimação anteriormente. Superveniente, pelo fato de que em tese, antes de decorrido o prazo de sessenta dias, não possui legitimação ativa; dessa forma, até tal momento processual só estão legitimados para dar início ao processo de execução o autor do processo de conhecimento ou qualquer interessado. Outra diferenciação que pode ser salientada quanto à natureza das ações para as quais o Ministério Público possui legitimidade: na hipótese do parágrafo 4º do artigo 6º, o parquet recebe legitimação para mover uma ação de conhecimento que, a rigor, é desvinculada da ação popular propriamente dita; na hipótese do artigo 16, ao parquet é conferida legitimidade para iniciar uma ação de execução que terá por objeto exatamente a satisfação do direito reconhecido na própria ação popular.

O artigo 9º da lei de Ação Popular, que é mais uma hipótese de legitimação extraordinária concorrente conferida ao Ministério Público dispõe que: "Se o autor desistir da Ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no artigo 7, II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação". Faz-se necessário salientar que essa legitimidade concedida ao MP restringe-se apenas ao prosseguimento na ação e não para a sua promoção. Afinal, segundo grande parte da doutrina, o Ministério Público de forma alguma é legitimado para dar início ao processo da Ação Popular. Há na verdade, concorrência entre a legitimação extraordinária do Ministério Público e a legitimação de qualquer cidadão que não tenha participado do processo até aquele momento. A legitimação do Ministério Público para prosseguir na Ação Popular quando da

extinção anormal do processo é facultativa é só irá ocorrer caso o órgão do parquet entender pela necessidade concreta de dar continuidade ao processo.

Somente após a mudança de mentalidade de todos aqueles que de alguma forma forem responsáveis pela distribuição da Justiça é que haverá Reforma Real na máquina judiciária. De nada adianta formular leis dignas dos maiores elogios se aquele que for aplicá-las ou de alguma forma trabalhar com elas não compreender que o seu sentido maior será SEMPRE O BEM COMUM. Nesse sentido, em nome da efetividade do Direito, entendo que assim como a Ação Civil Pública pode ser iniciada pelo Ministério público, também deveria ocorrer com a Ação Popular. Tendo em vista o interesse público que permeia toda a Ação Popular, os escopos do MP, e o fato de haver quase que uma identidade entre o objeto da Ação popular e o da Ação Civil Pública (como é possível constatar pela análise do artigo 5, LXXIII da CF com o art. 25 da LONMP), toda esta questão envolvendo a legitimidade ativa do MP na Ação Popular necessita de revisão. Urge que os estudiosos do Direito analisem detidamente tal problemática tendo como ponto de partida o questionamento a respeito do motivo da proibição do MP iniciar a Ação Popular apesar de ela ter o mesmo objetivo da Ação Civil Pública. Apenas o nome das ações é que passou a ser diverso, visto que o objeto é idêntico. Entendo que deveria haver a ampliação do poder de fiscalização do MP para que ele possa melhor defender a comunidade e garantir a ela uma Administração baseada na moralidade, na probidade e na legalidade, vista de forma abrangente. Entendo que esse trabalho do MP deverá estar sempre estruturado em nome e interesse do povo, a quem substitui processualmente na Ação Popular. Afinal, a Ação Popular foi o primeiro remédio processual criado para amparar interesses difusos e coletivos. A legitimação que se apregoa aqui, seria do tipo concorrente, sendo obrigatória a propositura da ação por parte do MP e facultativa ao cidadão. Entendo que este seria o posicionamento que melhor atenderia aos

interesses do povo de forma global. Isso se dá porque o MP é dotado de melhores condições em todos os aspectos para apresentar a petição e dar prosseguimento à ação popular, até mesmo para combater possíveis perseguições por parte daqueles que não desejam de forma alguma que a Justiça seja feita.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Jorge Luiz de, *Formas de Atuação do Ministério Público Cível*", RF n. 246, "Ação Popular e o Ministério Público", RT n. 436, fev/72.

ALMEIDA, José Luiz Gavião de, "A Ação Popular e a Constituição de 1988", RT v. 729, jul/96, p. 75-79.

ALVIM, Arruda, *Ação Popular*, in *Revista de Processo*, vol. 32/163.

GRINOVER, Ada Pellegrini, "Uma nova modalidade de legitimação À Ação popular. Possibilidade de Conexão, Continência e Litispendência", COA, jul/95.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo, "Ação Popular", 3 ed., RT, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes, "Mandado de Segurança", 17 ed., Editora Malheiros, 1996.

MESQUITA, Luiz José de, "O MP na Ação Popular", RT 574, ago/83.

MOREIRA, José Carlos Barbosa, "A Ação Popular do Direito Brasileiro como instrumento de Tutela Jurisdicional dos Chamados "Interesses Difusos", RePro28.