

SEMINÁRIO SOBRE A AÇÃO POPULAR

Fábio Rodrigues FAZUOLI*

INTRODUÇÃO

A ação popular aparece claramente delineada no sistema jurídico brasileiro, derivando seu *nomen iuris* do direito romano, o qual conhecia diversas *actiones populares*.

Ela é adotada em vários países: na Itália é a *azione popolare*, na Alemanha a *popularklage*, na França o recurso por excesso de poder, na Inglaterra a popular action. Também existem manifestações similares na Bélgica, Argentina, Portugal, Espanha.

Apesar das diferentes regulações normativas que recebe nesses vários ordenamentos há pelo menos um item em comum, qual seja, a defesa dos interesses do povo, da comunidade, advindo exatamente daí o seu nome. A idéia básica é que o legitimado ativo, representando o povo, pleiteia tutela jurisdicional de interesses que não lhe pertencem *ut singoli*, mas sim à própria coletividade, de modo que somente enquanto participante desse grupo social é que o interesse defendido lhe cabe.

No mundo ocidental moderno, o Poder Público não pode ser visto, mesmo na sua esfera de discricionariedade, a salvo de qualquer controle preventivo ou repressivo. Aliás, somente assim se poderiam considerar como não violados alguns princípios constitucionais de importante vulto como o amplo acesso à justiça. Disso se extrai a função cívica, o corretivo moralizador da ação popular e daí porque, geralmente, está legitimado ativamente para essa ação, o cidadão. A tônica do instituto é que o cidadão tem o direito de ver-se governado segundo os princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Sendo tal direito ferido, pode invocar a proteção do Judiciário para restaurar a dignidade administrativa violada. É

(*) Mestrando do Curso de Direito Processual Civil da PUC-Campinas.

instituto de natureza essencialmente democrática, pelo qual o povo participa, direta ou indiretamente, da gestão da coisa pública.

Há grupos que reclamam da inutilidade da ação popular, mas há quem a exalte como um fenômeno notável (Ihering), ou ressalte sua função educativa (Bielsa). Seabra afirma que “num país como este, onde a educação política atravessa um estágio primário, agravado hoje, pelos hábitos de um regime de governo pessoal, a ação popular admitida à larga, poderia exercer relevante papel no aperfeiçoamento da mentalidade política, chamando os cidadãos a cooperar, ativamente, na prática de um regime de legalidade efetiva e criando para os agentes executivos o hábito da submissão à ordem legal. (...) E se, por indiferença, explicável ao começo pelo desuso, não fôra utilizada com freqüência, bastaria que o fosse em um caso de repercussão nacional para se tornar prestigiosa na opinião pública e eficiente nos seus efeitos morais”¹. Esse pensamento do mestre pode ser comprovado pelos números fornecidos pelo Professor José Luiz Gavião de Almeida² de que até 1988 havia uma média de 10 ações populares, a maioria em época eleitoral, já em 1990 foram 28 ações, em 1991 foi-se para 29 ações, em 1992 existiam 35 ações e em 1993 se contava com mais de 40 demandas dessa natureza.

Alguns exemplos, citados por Luís Roberto Barroso, de casos de ações populares podem ser mencionados: o pleito de anulação de ato que aprovara o projeto do aeroporto de Brasília sob o fundamento de que ele não se harmonizava com a concepção estética que inspirara a concepção capital; ou a dos atos Administrativos relacionados com o aterro parcial da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de Janeiro, alegando-se que isso desfiguraria local de beleza paisagística; ou da demolição de edifício de valor histórico em São Paulo para a construção de uma estação de metrô; ou para anular compras desnecessárias feitas por um governador que estava a deixar o poder para adversário político.

ANÁLISE HISTÓRICA

Perfazer-se-á, agora, uma breve análise histórica do instituto em questão, pois se acredita que com isso podem-se descobrir importantes aspectos sobre a atual regulação legal e constitucional, bem como obter dados auxiliares para a correta interpretação quanto aos aspectos que hoje se

apresentam mais polêmicos nesse remédio constitucional que é a ação popular.

O nascimento da ação popular, ao que indica a totalidade das fontes históricas consultadas foi o direito romano. Em Roma se conheciam não uma, mas pelo menos 12 ações populares, tendo todas elas em comum, pelo menos, dois aspectos: a defesa do interesse coletivo e a legitimidade *ad causam* para qualquer pessoa do povo (*cuivis et populo*). Pinto Ferreira³, citando outros autores, classifica as ações populares em puras ou por afinidade, mencionando a ação de *sepulcro violato, de effusis et delectis, de positione et suspensis, de albo corrupto, de aedelitio edicto et redhibione et quanti minoris, de termino moto, de tabulis, a assertio in libertatem, o interdictum de homine libero exhibendos*⁴, *de collusionione detegenda, a accusatio suspectitretoris* e para legados *ad pias causas*. Outras ainda poderiam ser citadas na modalidade de interditos proibitórios e restituitórios.

A natureza jurídica das acciones populares em Roma é discutida, devendo para alguns ser consideradas como de natureza procuratórias, agindo-se em defesa de um interesse público, para outros se atuava ao mesmo tempo em busca de tutela de um interesse público e particular. O que se extrai é justamente que a ação popular possuía uma enorme amplitude e podia ser exercida sempre que estivesse em tela o interesse coletivo, mesmo que apenas para concretizar interesses individualizados que se identificassem com a coisa pública.

No direito medieval, a ação popular desaparece. Trata-se de um curioso evento, na medida em que vários institutos romanos foram preservados ou retomados na Idade Média, inclusive sendo considerados como norma jurídica válida e vigente⁵. A explicação de Geraldo Ataliba⁶ é, sem sombra de dúvidas, extraordinária e permite melhor compreender a verdadeira força, natureza e função do instituto em voga. Para o referido autor esse sumiço se deveu basicamente ao contexto que a civilização ocidental viveu, onde um espírito profundamente individualista, privatista e baseado em um conjunto de instituições medievais, nas quais a presença do povo não tinha qualquer cabimento, prevalecia. Não havia, sobretudo, responsabilidade dos governantes. Como afirma Ruy Cerne Lima, pode-se ante um bem sempre adotar duas diversas posturas. Pode-se agir como dono ou como um administrador. No primeiro, não se deve nada a ninguém e não há porque prestar contas dos seus atos. No segundo, sempre há alguém que pode exercer

o controle dos atos do administrador, esse exerce posição de terceiro, daquele que cuida de uma coisa, desenvolve-a, preserva-a, mas não é dono.

Ora, no direito medieval e mesmo com o advento do Estado Moderno Absolutista, com o poder provindo de Deus ou das elites ou de qualquer outra origem que não fosse o próprio povo, não havia como se cogitar de um instituto como a ação popular, vez que não cabia ingerência política ou judiciária do povo sobre a ação dos governantes.

Somente com o movimento constitucionalista e com a força das revoluções americana e francesa é que um novo modelo de pensamento toma conta da situação. E para confirmar tais afirmações tem-se que o primeiro país a restaurar a ação popular foi a Bélgica, uma Monarquia Constitucional, um estado que, embora monárquico reconhece que a fonte de poder, de alguma maneira, reside no povo.

Nas Ordenações Manuelinas, podem-se extrair dois casos em que qualquer do povo pode provocar a jurisdição para o fim de corrigir abusos e ilegalidades praticadas por certas autoridades públicas, sem atingir, no entanto os atos de El Rei ou seus ministros e conselheiros.

Teixeira de Freitas, no Brasil, admitia a ação popular para a defesa de logradouros públicos, das coisas de domínio e uso comum do povo. Correia Telles⁷ manifesta expressa concordância com essa tese.

Mas foi sem sombra de dúvidas a Constituição do Império de 1824 que, pela primeira vez, consagrou o *nomen iuris* ação popular⁸. É a retomada da *actio de corrupto albo* romana para o resguardo da pureza da jurisdição.

Além daí, a ação popular foi prevista no decreto nº 2691 de 19/11/1860 regulando o caso de falência dos bancos e sociedades anônimas, permitindo, a qualquer pessoa do povo, o requerimento contra a emissão ou circulação dos títulos ilegais por parte do Banco falido.

A Constituição Republicana de 1891 e o Código Civil de 1916 aboliram a possibilidade de ação popular. Prevaleceu a necessidade de interesse moral ou econômico pessoal para a propositura de qualquer ação.

Durante esse período, entretanto, a Lei baiana nº 1384 de 24/05/1920 admitiu uma ação popular supletiva em âmbito municipal.

A Constituição Republicana de 1934⁹ resgata a ação popular, mas tem vida efêmera e não há relatos, no período, de que ela tenha sido efetivamente utilizada. Em 1937, com a constituição polaca, a ação popular

foi novamente afastada por não se compatibilizar com um estilo tão personalizado¹⁰ do poder e com um modo de tratar a coisa pública como se fosse apenas mais um bem à disponibilidade da vontade dos donos do poder.

Em 1946¹¹, a ação popular ressurgiu. Sob a égide desse ordenamento constitucional foi feita a lei nº 4717 de 20/06/65. E a lei, logo no seu início, ao dispor dos legitimados passivos para a ação popular assume caráter nitidamente ampliativo por trazer à tona entidades públicas que não eram cogitadas especificamente no texto constitucional. A lei se divide em cinco partes. Na primeira parte regula-se o conjunto das condições e requisitos para o exercício da ação popular e amplia o número de entidades sindicáveis por atos lesivos ao patrimônio público. A segunda parte exaure a matéria concernente ao procedimento judicial. A terceira menciona em face de quem se pode propor a ação, aqueles que podem habilitar-se como litisconsorte ou assistentes, bem como a intervenção do Ministério Público. A quarta parte regulamenta o processo e procedimento de conhecimento e também executório. A quinta parte trata das entidades autárquicas para os fins da lei e da prescrição.

A Constituição de 1967¹², a qual é repetida nesse ponto pela Emenda Constitucional de 1969¹³, não traz maiores novidades e inclusive foi alvo de discussão se teria restringido o campo da ação popular ao tratar genericamente de “entidades públicas” sem mencionar especificamente as empresas públicas e as sociedades de economia mista já que, segundo alguns autores como Arnaldo Wald, elas estariam no regime da atividade privada e não no campo da Administração Pública, como se isso afastasse o fato de estarem vinculadas ao patrimônio público. Esse argumento foi usado apesar da Lei da Ação Popular (LAP) mencionar essas empresas especificamente no rol das legitimadas passivas. Para não deixar espaço aberto para argumento tão restritivo, a Constituição da República de 1988 no seu artigo 5º, inciso LXXIII, menciona expressamente a sujeição à ação popular de “entidade de que o Estado participe”.

A AÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Finalmente chega-se à Constituição Republicana de 1988. Antes de se poder analisar as inovações trazidas por esse texto constitucional e as discussões que vêm com essas novidades, têm-se de, necessariamente, efetuar

algumas considerações que influenciam amplamente a própria técnica hermenêutica constitucional.

Em primeiro lugar, destaque-se o apelido ganho pela Constituição de 1988 e que reflete o estado de espírito de seus constituintes, tal seja, a Constituição Cidadã. Após longo período ditatorial militar, o poder civil conseguia se reorganizar e levar a cabo obra gigantesca para a reconstrução de um efetivo Estado Democrático de Direito, que não é somente o Estado que tem leis, haja vista que mesmo em regimes totalitários a lei é instrumento usado, aliás, é um dos mais importantes meios de controle “legitimado” que esses regimes podem ter. O Estado Democrático de Direito é um Estado que possui leis e, ao mesmo tempo, possui um órgão independente para verificação e controle da correta aplicação dessas leis, órgão ao qual o próprio Estado se submete de boa fé. Ora, se o que se percebe pela mera inteligência das definições estipulativas do conceito de ação popular é que seu conteúdo vai sendo ampliado ao longo da história, não seria lógico que uma constituição que se pretenda libertária possa, de alguma maneira, restringir o objeto do instituto. A exegese ampliativa é possível, a restritiva não.

Em segundo lugar, ressalte-se que a Constituição da República de 1988 estabelece em seu artigo 60, § 4º, inciso IV, norma de sobre-valência material. Não se aceitará, determina o referido preceito, sequer emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais, entre elas a ação popular. Ora, restringir demais é uma forma de abolir, ainda que parcialmente, de modo que, se nem emenda limitativa pode ser aceita, quanto mais mera interpretação doutrinária. Vê-se, portanto, que a eventual interpretação restritiva de uma garantia político-individual é inaceitável frente ao ordenamento constitucional e deve ser totalmente repelida.

Ante as várias inovações introduzidas pela CR-88, fica o intérprete em dúvida se a LAP, promulgada e estabelecida sob a ordem jurídica da CR-46, continuaria sendo sustentada pela CR-88. Ou seja, teria sido ela recepcionada? Teria ela mantido como fundamento de sua validade a atual constituição, levando-se em conta a enorme defasagem dos preceitos da lei reguladora da ação popular e o alcance do atual sistema constitucional? Aparentemente sim. Apesar de defasada, ela continua materialmente compatível¹⁴ com a nova ordem estabelecida. Por óbvio, sendo o objeto da ação ampliada a lei deverá ser lida em conformidade com esse novo preceito ampliativo.

Entendidos esses aspectos, resta a análise específica das cláusulas componentes da garantia ação popular. É o que se procurará efetuar a partir de agora.

Art. 5º, LXXIII, CR-88. “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade 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”.

A doutrina tradicional enxerga e exige três requisitos para a ação popular: ser o autor cidadão brasileiro, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a anular e a lesividade do ato ao patrimônio público.

CIDADANIA

A ação popular é tradicionalmente vista como um instrumento de participação política do povo através do controle jurisdicional dos atos de seus representantes, para a fiscalização e exigência do cumprimento do exercício do poder nos moldes em que, constitucional e legalmente, ele está posto. Em outras palavras, pela ação popular, o cidadão participa efetivamente do poder, na formação da vontade do Estado.

Com efeito, a palavra cidadão é usada constitucionalmente de forma técnica e deverá ser compreendida dentro das balizas dadas pelos artigos 14 e 15 da CR-88. Cidadão é o nacional no gozo de seus direitos políticos. Embora existam vários autores que propugnam, *de lege ferenda*, a alargamento da legitimidade ativa na ação popular, somente uma voz parece ter se erigido contrariamente a esse posicionamento. Geraldo Ataliba afirma que é necessário ser nacional do Estado, mas não que ele esteja no pleno exercício de seus direitos políticos. Afirma isso com base no fato de que se o *habeas corpus*, que também é uma ação popular especial, pode ser impetrada inclusive pelo estrangeiro, a limitação da ação popular ao cidadão com poderes políticos diminuiria aqueles que porventura se encontram desprovidos de seus referidos direitos.

Os direitos políticos são adquiridos através do alistamento eleitoral e a prova da cidadania¹⁵ é feita com a apresentação do título eleitoral.

Uma outra questão controvertida advém da possibilidade de um menor de 18 anos poder ter se alistado eleitoralmente e, portanto, ser cidadão ativo. Será que ele poderia mover ação popular independentemente da autorização dos pais? Será que ele poderá ser considerado como tendo *legitimatío ad causam* para a discutida ação? Qual seria a responsabilidade dele e dos pais caso ele fosse condenado ao décuplo das custas por litigar de má-fé? São respostas que ainda não podem ser decisivamente respondidas, mas pelos princípios informativos da presente ação e pela única restrição ser a cidadania, a qual se prova pelo alistamento, o menor de 18 anos poderá promover demanda popular, independentemente da autorização e auxílio de seus pais e, assim sendo, estando o menor fora da área de fiscalização e controle dos pais, por disposição constitucional, a regra geral de responsabilidade subsidiária dos pais pelos filhos deve quedar afastada.

ILEGALIDADE OU ILEGITIMIDADE DO ATO A ANULAR E A LESIVIDADE

“A lesividade é pressuposto que se basta em si mesmo, ou o autor popular da ação deve demonstrar, além daquela, contemporaneamente, que os atos são nulos ou anuláveis (ilegalidade)?”, pergunta Péricles Prade.

Não há no texto constitucional qualquer alusão direta à ilegalidade ou ilegitimidade, as quais são utilizados como sinônimos pela maioria dos autores, como requisito para o cabimento da presente ação. Não obstante, doutrina e jurisprudência majoritária estabelecem tais pontos como requisitos obrigatórios.

O problema todo reside em saber como interpretar o termo “anular” utilizado na constituição. Se se considera o “anular” de modo técnico estrito, isto é, que somente se pode anular atos eivados de vício e que estes decorrem de ilegalidade, então essa é, ao lado da lesividade, requisito essencial para o exercício da ação popular.

A palavra “anular” realmente não se encontra bem posta na norma constitucional. Isso se deve ao fato de que o direito possui vocábulos específicos para disciplinar sua realidade. O termo anulação é ruim por basicamente dois motivos. Em primeiro lugar, porque o conceito de anulação tem forte matriz conceitual no Código Civil. Em segundo lugar, essa posição civilista tem o grande inconveniente de permitir a interpretação de norma constitucional sob os parâmetros da legislação infraconstitucional, o que,

diga-se de passagem, é o que ocorre em sede pretoriana. Os Tribunais não se aperceberam claramente que a constituição tem um método diferenciado de exegese, cingindo-se essa ao âmbito interno do texto maior, uma interpretação de caráter nitidamente endógeno. Ao usar os critérios da técnica jurídica civil, talvez estejam se afastando da verdadeira disposição normativa, haja vista que dado a típica heterogeneidade da Assembléia Constituinte a Constituição está permeada de uma série de termos não técnicos.

Fábio Konder Comparato é amplamente favorável a que se utilizasse a expressão “desconstituir” ao invés de “anular”. Geraldo Ataliba, ainda em 1986, afirmava que “anular” no texto maior não soa tecnicamente. A Carta Magna deve ser interpretada com a visão de grandeza própria do documento político que é. E para o autor, ela só pode ser interpretada com o significado mais amplo, mais lato, mais abrangente. Para ele significa revogar, fazer desaparecer, retirar a eficácia, tirar os efeitos, destruir, negar aquele ato errado praticado, aquele abuso cometido, aquela ilegalidade, inconstitucionalidade que se traduziu no ato de autoridade pública, que esse ato desapareça da forma mais cabal, perfeita e irreduzível. E se já afirmava isso durante a vigência da CR-67, quanto mais hoje que se tem uma constituição muito mais libertária, garantidora dos direitos e democrática (a qual conta com inúmeros instrumentos de participação popular¹⁶, sendo a ação popular apenas um deles)?

Essa dúvida sobre o verdadeiro sentido e alcance de “anular” é, como já se afirmou, uma das principais causas engendradoras da discórdia doutrinária.

Podem-se encontrar de modo geral, segundo Prade¹⁷, três tipos de entendimento no tocante à relação existente entre a legalidade e a lesividade na ação popular.

Um primeiro grupo entende dever haver concomitância entre lesividade e a ilegalidade. O ponto aqui é justamente o de que não pode haver invalidade sem ilegalidade. Sem essa simplesmente não haveria o que anular, ainda mais que o direito pátrio não reconhece a lesão como causa de nulidade ou anulabilidade. Seabra Fagundes¹⁸ segue essa corrente alegando que é a única interpretação passível de se coadunar com a constituição de 1946, embora afirme que a LAP em algumas passagens dispense essa co-atração. Frederico Marques adota postura idêntica. José Afonso da Silva entende que os dois requisitos são necessários, não por determinação constitucional, dado

que a então constituição de 1967 não mais exigia a ilegitimidade, mas sim pela disposto na LAP que ainda impõe tal confluência. Hely Lopes Meirelles é claramente favorável aos três requisitos: cidadania, ilegalidade e lesividade. Pinto Ferreira e Alfredo Buzaid também compartilham dessa posição.

Um segundo grupo crê na suficiência da lesividade: José Afonso da Silva, embora adstrito ao entendimento anterior, afirma que a lesividade é requisito constitucional sem o qual não é possível cogitar-se de ação popular. É ela quem predomina no binômio ilegalidade/lesividade. Brandão Cavalcanti e Alcino Pinto Falcão encontram-se nesse grupo. Amaral Vieira afirma que simplesmente não consegue ver o que os outros doutrinadores alegam para declarar existir um duplo requisito no texto constitucional.

O terceiro grupo acredita que a lesividade contém a ilegalidade. Celso Ribeiro Bastos¹⁹ e Michel Temer expressam tal pensamento com clareza impar. Chegam mesmo a indagar se alguém conseguiria dar um exemplo em que a lesividade não contivesse a ilegalidade. Sempre que um ato lesasse o patrimônio público acabaria sendo também ilegal. E, se um ato trouxesse prejuízo sem, contudo, ser ilegal, não seria lesivo posto que a lesividade nada mais é do que a perda de patrimônio sem motivo legal. Poderia, ainda, haver atos ilegais extremamente lucrativos para o Estado, bastando pensar no caso de algum tributo ilegal, ou existir ato ilegal neutro do ponto de vista patrimonial.

Hoje, uma nova postura assevera que a ilegalidade em sentido amplo deve ser entendida como contrário ao direito, isto é, que o ato infrinja as normas específicas que regem sua prática ou se desvie dos princípios básicos que norteiam a Administração Pública, sendo que esses princípios não mais se encontram na estratosfera dos princípios gerais de direito, mas estão positivados em norma constitucional inserta no artigo 37, CR-88. Eles são quatro regras de observância permanente para o bom administrador, a saber, a publicidade, a impessoalidade, a legalidade e a moralidade. Violando quaisquer desses princípios, estar-se-ia no campo do inconstitucional e, portanto, do ilegal. Assim, o ato imoral seria necessariamente ilegal e, por via de consequência, atacável por via da ação popular.

Ao se afirmar isso, a dúvida é se essa ampliação do conceito de legalidade para abarcar também a moralidade vai para além do limite do razoável ou se é admissível. Outra postura que levaria ao mesmo resultado é

manter-se a atual configuração da legalidade, mas abandoná-la por não ser um requisito constitucional.

A par de toda essa discussão doutrinária, a jurisprudência entende de forma absoluta haver a necessidade de conjugação do binômio retro-referido. Não se encontrou um único acórdão, na limitada pesquisa efetuada, que exigisse tão somente a lesividade.

Compreendidas as principais discussões no tocante à exigência da ilegitimidade e vistos que a lesividade é o elemento primordial e indispensável, deflagrador mesmo da demanda popular, cabe fazer, sobre essa, algumas considerações gerais, após o que, de modo específico, os objetos se analisarão sobre os quais a lesão pode incidir.

Deste modo, ato lesivo pode ser entendido como qualquer manifestação, geral ou especial, de efeitos concretos, do Poder Público ou ente a ele equiparado, que cause dano a bens ou interesses públicos. Pode ser portaria, resolução ou outra manifestação de vontade da Administração Pública. Não obstante, ressalte-se, se fale basicamente de ato lesivo, ficam incluídas no âmbito da ação popular as omissões ao Poder Público²⁰. Essa lesão pode causar tanto dano direto quanto indireto, dado que não tendo o texto constitucional limitado a uma dessas modalidades, como fez expressamente o Código Civil ao tratar da responsabilidade contratual, ambas estão incluídas na responsabilidade apurada em sede de ação popular. Nem seria de se imaginar o contrário, vez que o que está em jogo são interesses públicos dotados de supremacia quando em confronto com os interesses particulares.

PATRIMÔNIO PÚBLICO

Antes de tudo, haja vista a forma textual utilizada pelo constituinte no artigo 5º, inciso LXXIII, CR-88, discute-se se foi adotada a técnica de *numerus clausus* ou *numerus apertus*. A verificação de uma ou outra traz em si enormes e diversas conseqüências. No primeiro caso, que é o que parece ocorrer pela leitura do artigo, as hipóteses expressamente previstas na norma esgotam toda a regulação, não cabendo ao intérprete ampliar os casos, nem mesmo de forma indireta. Todavia, resta a dúvida se a constituição quis delimitar de forma exclusiva o assunto ou tão somente procurou explicitar o

possível conteúdo já previamente incluído na expressão “patrimônio público”. Isso é importante para a correta delimitação do vero e próprio significado de cada um dos objetos da ação popular. É o que se fará agora.

Em primeiro lugar tem-se de analisar o que seja “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe”. Patrimônio público é termo genérico e dotado de vagueza ínsita, a qual pode gerar, dependendo do local e modo em que ela se encontra, ambigüidade e, conseqüentemente, infundável discussão doutrinária. Por sua fluidez, a expressão é daquelas de difícil conceitualização.

Patrimônio cinge-se aos aspectos materiais? Aos aspectos pecuniários? Aos monetários? Ou poder-se-ia incluir aí o imaterial? Grande parte da doutrina restringe seu uso aos bens materiais. É uma visão economicista inaceitável. A própria LAP desde 1977 usa patrimônio em sentido amplo abrangendo tanto bens e direitos de valor econômico, como também os de valor artístico, estético, histórico ou turístico. O legislador apercebeu-se que determinados interesses difusos²¹, de sobremaneira importantes para a sociedade, encontravam-se desabrigados de proteção e ante a própria ausência de sensibilidade por parte da Administração no trato desses bens, afasta da lei a restrita noção econômica de patrimônio público e aí engloba aqueles bens, funde-os para que, na exata medida em que todos contribuem para uma significativa melhora no nível de vida da sociedade, em pé de igualdade, sejam defendidos.

Aliás, deve-se acrescentar, que a lei, ao mencionar que o patrimônio público é composto por bens e direitos de valor econômico, não faz qualquer restrição ao sentido desse. Seria então possível compreender que aí somente se encontra o imediatamente econômico ou também se poderia incluir o patrimônio indireto e mediato? Optando-se por essa segunda proposição, o patrimônio biológico e genético que, se não são diretamente econômicos, o serão de modo mediato, dadas as possibilidades de amplíssimas receitas advindas de seu uso pela indústria farmacêutica de ponta, seria defensável por via de ação popular já anteriormente à norma constitucional que fala do meio ambiente, com base exatamente no art. 1º, § 1º da Lei 4717/65. Curioso notar que o patrimônio mineral sempre foi mais ou menos reconhecido como dotado de valor econômico, não assim o patrimônio biológico.²²

Não fossem essas naturais discussões, há um problema que a redação constitucional traz em si ao mencionar “ato lesivo ao patrimônio

público ou de entidade que o Estado participe”. Isso dá a entender, a princípio, uma participação econômica nessas entidades, o que levaria a crer que o patrimônio público ali mencionado seria somente o econômico, vez que o Estado não participa de entidades contribuindo com o embelezamento, mas sim aplicando capital. Tal pensamento possui a força do entendimento literal, mas pelo menos duas considerações devem ser feitas antes de se aderir a essa tese. Em primeiro lugar, achar que o Estado não pode participar de entidades a não ser com o capital é uma visão antiquada. O Estado é sim responsável pelo embelezamento de suas praças, de seus rios, de sua natureza, de seus monumentos, de suas cidades. Se assim não fosse porque insistiria tanto em movimentos como os de recuperação dos centros das cidades, de prédios históricos como a Estação da Luz ou do Pelourinho na Bahia? Por óbvio que isso perpassa pelo econômico, como, aliás, tudo nesse sistema capitalista altamente desenvolvido de começo de milênio, mas são valores outros que aí estão contando. Em segundo lugar, a Constituição entraria em choque com a LAP, porque se aquela houvesse mencionado tudo o que é defensável por via de ação popular e não afirmasse o patrimônio artístico e estético, de duas uma: ou essas modalidades de patrimônio não mais podem ser defendidas pela ação popular ou a Constituição, no mínimo, as incluiu no âmbito de patrimônio público. A primeira opção é duvidosa, considerada a postura da democrática que a constituição cidadã exhibe. Só restando a segunda hipótese como aceitável, a tese literal de que patrimônio público estaria por patrimônio público econômico cai por terra.

Bem se vê, pois, que a vagueza tradicional da expressa patrimônio público não se esgotou. Cabe agora aos Tribunais a delimitação da abrangência de seu conceito.

MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A introdução da moralidade administrativa como um dos objetos da ação popular foi a maior inovação constitucional nessa matéria. Isso se deve a uma quase subversão da sistemática jurídica dessa ação. Até aqui todos autores, sem discussão, colocavam como imperativo a lesão para a reação popular contra atos ilegítimos. Concordava-se que a mera ilegitimidade não bastava para iniciar-se a demanda popular. Agora, não mais há necessidade da lesividade material dado que, na maioria das vezes, a ilegitimidade traz

consigo a vulneração da moralidade. A moralidade permite, pois, atacar atos não lesivos aos cofres públicos. Ela possibilita, inclusive, atacar por via de ação popular, atos imorais extremamente lucrativos para o Estado, como é o caso de impostos inconstitucionais.

Ribeiro Lopes²³ indica como um dos fatores que mais contribuíram para a positivação desse princípio da moralidade administrativa o posicionamento de parte da Nação que exigiu dos constituintes uma tomada de posição ante às várias práticas administrativas imorais existentes naquele momento²⁴. Por óbvio, essa positivação abre novo espaço de controle para o Poder Judiciário, na exata medida que tudo o que é imoral passa a ser ilegal. E inclusive, estabelecem-se sanções violentas para o administrador ímprobo (CR-88, art. 37, § 4º).

O que se pode perceber é que as exigências que se fazem ao particular e à administração são diversas. Do particular se exige que tenha uma conduta meramente lícita, da administração que além de lícita seja legal e, agora, que o comportamento mais do que legal seja ético.

Uma das grandes distinções que se pode fazer entre os atos administrativos se dá entre atos vinculados e discricionários. Para os primeiros há uma prévia tipificação legal de modo fechado, permitindo um único tipo de comportamento da administração em face da situação fática prevista. Os segundos, por sua vez, são aqueles em que se atribui certa margem de escolha ao administrador, para que ele opte levando em conta critérios de oportunidade e conveniência. A lei estabelece essa margem discricionária para que o administrador em face da dinamicidade da vida possa escolher entre mais de uma opção, a fim de que a finalidade precípua da norma possa ser atingida. Hoje, esses atos devem ser visualizados muito mais como um dever discricionário do que como um poder. Celso Antônio ensina exatamente que a discricionariedade “é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente”²⁵.

Hauriou explicou que “o espírito da lei é o limite a impor direitos no interesse da justiça, o espírito da moralidade é a diretiva a impor aos

deveres no interesse do bem, havendo assim uma nítida separação entre o que é justo e o que é bom”²⁶. Segundo esse autor, “qualquer ser capaz de atuar é forçosamente levado a distinguir o Bem do Mal. Ser atuante, a Administração Pública não foge a essa regra. Para atuar tem de tomar decisões; mas, para decidir, tem de escolher; e não só entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto. O seu comportamento deve, sem dúvida, conformar-se à lei jurídica. Mas não basta. O ato conforme à lei jurídica nem sempre é ato irrepreensível do ponto de vista moral; “*non omne quod licit honestum est*” já dizia Paulo. Se os particulares não podem cometer vilanias respeitando formalmente a lei, o mesmo acontece aos administradores. No entanto, assim como há uma Moral positiva, que, para os primeiros, se acrescenta à lei vigente, também para os segundos há uma moral institucional, que se sobrepõe à lei de suas atribuições e competência. Esta é-lhes imposta de fora, pelo Poder Legislativo, e apenas traça o âmbito de sua atividade e fixa os meios a utilizar. Quanto aos preceitos da moralidade administrativa, são-lhe impostos de dentro, vigoram no próprio ambiente institucional e condicionam a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo discricionário. A noção de moralidade administrativa é, assim, mais ampla do que a noção de legalidade jurídica. E, por isso, as exigências da moralidade administrativa são mais fortes que as exigências da legalidade jurídica”.²⁷ A função da moralidade para Gordillo²⁸, como princípio constitucional que é, reside no fato de que ela determina de forma integral qual deve ser a substância do ato pelo qual se lhe executa. “A norma é o limite, o princípio é limite e conteúdo”.

Pelo que se viu tanto ferem a moralidade aquele que atua movido por fins imorais, quanto aquele que age com zelo, mas invade esferas de outras funções.

De qualquer maneira, a violação a esse princípio constitucional só pode ser averiguada *in concreto*. A indisponibilidade dos interesses públicos e a supremacia dos interesses públicos sobre o particular são vetores básicos que servem de parâmetros e limites à atividade do administrador, constituindo os verdadeiros alicerces da moralidade.²⁹ E os juizes indagados se o ato é lesivo ou não ao patrimônio público terão de “ater-se antes a um critério moral, que de legalidade”³⁰, já afirmava Seabra Fagundes nos idos de 1946.

O objetivo com todo esse controle não é quebrar a separação de poderes, que é princípio fundante do Estado brasileiro, mas que os princípios

norteadores de um desses poderes sejam efetivamente cumpridos, afinal “a lesividade ao patrimônio moral da Administração não pode ser premiada pelo esquecimento”³¹.

MEIO AMBIENTE

Os meios de comunicação de massa são contundentes quando tratam da devastação do meio ambiente. Mas, mesmo sem eles, todos começam a perceber os perniciosos efeitos do desrespeito à natureza. Quem não se preocupa com a destruição da camada de ozônio e o conseqüente aumento nos casos de câncer de pele ou com o esquentamento global e fenômenos desestabilizadores de invernos e verões mais rigorosos? Quem poderia negar os nocivos efeitos da poluição diante de, por exemplo, uma inversão térmica em São Paulo?

Apesar dessa situação alarmante, e talvez por causa dela, garante a constituição pátria a todos o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, não só às pessoas existentes, bem como às gerações futuras. Transforma-o em *res communis omnium* e impõe o dever de sua defesa não só ao Poder Público, mas ainda à coletividade. Ora, se impõe o dever de proteção dar meios para que isso ocorra. E em se tratando de bem de uso comum do povo e compondo assim, inegavelmente, o patrimônio público nacional, senão mundial, nada mais correto que a sua defesa se efetuasse também pelas mãos do cidadão através do instrumento que, historicamente, lhe foi atribuído, qual seja, a ação popular.

Existe, como afirma Miguel Teixeira de Souza³², ao mesmo tempo um direito e um dever. Tal direito concretiza-se na possibilidade de exigir de outrem certas condutas ou omissões. O dever de defender o meio ambiente tem uma dupla conotação. Primeiro surge com um conteúdo “omissivo e preventivo” como dever de não contribuir para a degradação do meio ambiente. Em segundo surge como o dever de reagir contra qualquer violação àquele. A titularidade desse poder-dever ao meio ambiente pode ser examinada em termos individuais ou meta-individuais. Assim, quando alguém impede o mau uso da propriedade vizinha, por exemplo, exigindo que se deixe de expelir nessa fumaça ou outros gases tóxicos, age individualmente na defesa do meio ambiente. Se, todavia, reage alguém, não prejudicado patrimonialmente, contra indústria poluidora, ter-se-á

agido com base no interesse difuso. Há, pois, uma relação de complementariedade.

A Lei de Bases do Ambiente portuguesa define ambiente como o “conjunto dos sistemas físicos, químicos biológicos e suas relações e dos factores econômicos, sociais e culturais com efeito direto ou indireto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem”³³.

Sendo ampla a extensão de tal conceito, a atuação causadora de dano pode tanto advir do Estado³⁴, enquanto agente econômico ou não, quanto do particular. Surge aí uma dúvida no tocante ao uso da ação popular. Bastaria a existência de um ato ilegal lesivo do particular ou, para além desse, seria necessária uma omissão do poder público? Se ambas devem estar presentes, a partir de qualquer momento a omissão queda configurada? Seria a partir do ato lesivo em si mesmo ou do momento em que o Estado tomando ciência não age, faltando assim ao seu poder de polícia? Alguns exemplos podem ser dados. Se a despeito de estudo de impacto ambiental desfavorável o poder público conceder a licença requerida, cabe ação popular para a invalidação desse ato. O mesmo ocorre caso a Administração aceite estudo de impacto ambiental carente de fundamentação básica ou sem atender os requisitos mínimos dispostos em lei. E se a irregularidade chegar ao conhecimento do cidadão antes de consumada, pode ele intentar ação preventivamente de modo a obter liminar e evitar o dano.

COMPETÊNCIA

Seguindo a proposta desse trabalho de somente trazer o que fosse relevante para o aprofundamento das discussões existentes em matéria de ação popular, vale ressaltar, no tocante à competência, duas questões.

A primeira vem pela possível inadequação do sistema de competência estabelecido na LAP, voltado para a defesa do patrimônio público econômico, e o eventual uso da ação popular para a proteção do meio ambiente. Esse é típico interesse difuso de ampla abrangência e grande é o risco de nada se poder resolver em sede da ação popular pela eventual limitada esfera de atuação da jurisdição competente, a qual perde a velocidade necessária para atuar fora de sua área territorial. Imagine-se que um dano ao meio ambiente tenha ocorrido na fronteira de duas unidades da federação. Em primeiro lugar, surgiriam dúvidas processuais se realmente o juiz de um

estado e não de outro é competente para o julgamento da ação popular. Em segundo, qual seria a eficácia da decisão do juiz de uma unidade em outra? E qual a velocidade dos mecanismos tradicionais de exercício da jurisdição em outras comarcas, principalmente em outro estado? A demora que isso pode causar pode se tornar insuportável para o meio ambiente e pode ser que quando tudo se resolve processualmente o dano já esteja absolutamente irreversível. O processo perde assim toda a sua efetividade.

A segunda dúvida foi proposta por Lisboa Neiva³⁵ nos seguintes termos: seria lícito ao legislador infraconstitucional fazer equiparações para fins de enquadramento na competência da Justiça Federal? A competência do artigo 109, da Constituição de 1988 é expressa e enumerada, de natureza absoluta, sem qualquer possibilidade de alteração que não pelo constituinte originário ou derivado. A equiparação não seria uma burla à nova estipulação constitucional acerca da competência da Justiça Federal? E, se assim o for, inaceitável a manutenção desse dispositivo da LAP. Na Jurisprudência encontram-se decisões em ambos os sentidos.

ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA

A Constituição federal de 1988 veio a por fim em uma controvérsia quanto ao conflito da LAP e o CPC. Aquela só previa a condenação do autor popular no décuplo das custas quando esse litigasse de má-fé, mas nada se referia aos honorários advocatícios. O CPC, por outro lado, generalizou o princípio da sucumbência para todo tipo de ação, o que constituiria um largo desestímulo ao autor popular se considerados os altos valores dessas ações. A derrota poderia representar ruína. Foi essa discussão que a constituição findou, mas não resolveu todos os problemas. Há adiantamentos que devem ser levados a cabo no curso do processo, como o adiantamento de honorários periciais. Quem deverá adiantá-los? Além do que, certas despesas processuais não se incluem no conceito de custas, conquanto estejam incluídas nos ônus da sucumbência. Se vencido o autor popular quem arcará com elas, uma vez que aquele está por expressa determinação constitucional isento? Uma solução foi proposta por Hugo Nigro Mazzilli³⁶ em âmbito da ação civil pública e poderia muito bem ser aproveitada também para a ação popular. O poder público deveria reservar verba para o custeio dessa ação, financiando-

a, dividindo seus encargos por toda a sociedade em caso de improcedência e recuperando essa verba em caso de procedência da ação.

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS OBJETOS E AS LEGITIMAÇÕES DAS AÇÕES VOCACIONADAS À TUTELA DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS³⁷

A comparação entre a legitimidade e o objeto, bem como das partes e causa de pedir, do Mandado de Segurança Coletivo, da Ação Civil Pública e da Ação Popular, vem pela necessidade de se efetuar a identificação técnico-processual dessas várias ações de modo a prevenir decisões contraditórias ao uni-las pela conexão ou continência e caracterizar fenômenos como litispendência e coisa julgada nessas ações de índole coletiva. Para ajudar numa rápida, mas eficaz diferenciação é que se trouxe a lume o quadro comparativo infra. Apesar de sua simplicidade, sua clareza é útil.

O artigo 25, IV, “b” da Lei 8625//93 (Lei Nacional do Ministério Público) atribui ao MP a legitimidade ativa para um especial tipo de ação civil pública para a defesa de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado. A diferença entre essa ação civil pública e a ação popular reside exclusivamente na legitimação ativa. Poder-se-ia afirmar como faz Ada Pellegrini Grinover³⁹ que essa ação civil nada mais é do que uma ação popular? Para tanto se tem de analisar as partes, a causa de pedir e o pedido. Dentro dessa tríade, a única situação que escapa à normalidade dos casos é relativa às pessoas. A eventual identidade de causa e de objeto, como ensina Seabra⁴⁰, é a comum da maioria dos casos. A identidade de pessoa muitas vezes coincide “com a identificação física das partes (autor e réu em sentido material). O seu sentido, porém não é esse”⁴¹. O que importa é haver identidade de “qualidade” entre elas. É situação semelhante, para Seabra, ao do credor solidário que demanda tudo do devedor comum. Se outro credor intentar ação para cobrança da mesma dívida haverá igualdade de partes e, provavelmente, no caso de objeto e pedido. Em ambas ações aqui retratadas, o MP e o cidadão agem como substitutos processuais da coletividade. Há “legitimações extraordinárias, disjuntivas e concorrentes”⁴². Se uma associação e o MP entram com ação civil pública para questionar o mesmo objeto há litispendência. Se cidadão e MP discutem o mesmo dano também haverá litispendência e uma das ações deverá ser extinta nos termos do artigo 267, V do CPC ou se determinará a reunião do processo se for o caso de

AÇÕES³⁸

Ação Civil Pública. Lei 7647/85 alterada pelos artigos 110 a 117 do CDC.

Com a alteração trazida à Lei nº 7347/85 pelo artigo 117 de CDC, que acrescentou àquela um artigo - 21 - c/c art. 83 desse Código, são agora possíveis, além dos pedidos ressarcitórios e cominatório (arts. 1º e 11 da Lei nº 7347/85) também pretensões de outra natureza (des)constitutiva, declaratória, mandamental ou cautelar, envolvendo patrimônio público *lato sensu*, meio ambiente e consumidores.

Ação Popular. Lei 4717/65, alterada pelas Leis 6513/77 e 6014/73

A CR-88 (art 5º, LXXIII) ampliou o objeto, que agora abrange, além de seu patrimônio público *lato sensu* (art. 1º da Lei nº 4717/65) e meio ambiente, também a moralidade administrativa. O pedido terá natureza (des)constitutiva e condenatória (arts. 3º e 4º da Lei nº 4717/65) ou ainda declaratória.

Mandado de Segurança Coletivo. Art. 5º, LXX e alíneas.

Interesses metaindividuais, correlatos à esfera de atuação dos partidos políticos, sindicatos, entidades de classe e associações, desde que referenciados a seus membros ou filiados, em sua dimensão coletiva. O pedido, à semelhança do mandado de segurança individual, terá caráter de mandamental, admitida a concessão de liminar após a oitiva do impetrado, que tem prazo de 72 horas (artigo 2º da Lei nº 8437/92).

LEGITIMADOS ATIVOS

Ministério Público, entes políticos e órgãos da Administração direta e indireta, associações velhas pelo menos um ano, observada a correlação entre seu fim estatutário e a natureza do interesse objetivado na ação (art. 5º e incisos da Lei nº 7347/85)

Cidadão brasileiro (nato ou naturalizado), eleitor (CR-88 art 5º, LXXIII e art. 1º, § 3º da Lei nº 4717/65), podendo ser menor de 18 anos (art 14, II, "c", CR-88), vedada a legitimação ativa às pessoas jurídicas (Súmula 365, STF), incluindo, pois, as associações e partidos políticos.

Partidos políticos com representação no Congresso Nacional, sindicatos, entidades velhas de um ano.

conexão ou continência. Contudo, e o disposto no artigo 1º da Lei 7347/85 (LACP)? Está expresso que a ação civil pública se põe sem qualquer prejuízo para a ação popular. Poderia ter ocorrido revogação tácita de parte da norma ali inserta?

Por fim, resta discutir ainda se, a par de toda a inovação constitucional de ampliação do objeto da defesa do meio ambiente e da moralidade administrativa por intermédio da ação popular, tem o procedimento dessa ação, estabelecido na Lei 4717/65, aptidão para a tutela desses interesses de caráter nitidamente difusos. Veja-se que a lei de improbidade administrativa simplesmente não menciona o cidadão como legitimado para as suas sanções. A LAP, feita sob a inspiração da Constituição de 1946, está plenamente adaptada para a lesão do patrimônio público econômico. A sua ligação com a tutela condenatória, intimamente relacionada ao processo de Execução e a todas as mazelas deste, acaba não permitindo, por exemplo, uma atuação preventiva mais eficaz, como é exigido pela realidade contemporânea. Não estará, portanto, este procedimento fazendo um desserviço à efetividade do processo? Se assim for, a função marcadamente educativa da ação popular estará afastada. O cavaleiro medieval⁴³ acabará por, mais uma vez, lutar contra moinhos de vento.

BIBLIOGRAFIA

1. ATALIBA, Geraldo. *Ação popular na constituição brasileira*. RDP 110/76, 1985, 283 p.
2. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Considerações sobre a ação popular*. RTDP, p. 59, v. 16, 1996.
3. BARBI, Celso Agrícola. *Ação popular - julgamento antecipado - prova de lesão*. RDP 81/100, 1991, 254 p.
4. BARROSO, Luís Roberto. *Ação popular e ação civil pública. Aspectos comuns e distintivos*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, RT, p.233, n. 4, ano 1, 302 p.
5. BASTOS, Celso Ribeiro. *Ação popular e a noção de patrimônio público*. Cadernos de direito tributário e finanças públicas, RT, p. 188, n. 21, 380 p.
6. BEZOS, Clóvis. *A ação popular e a ação civil pública em face da constituição federal de 1988*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo 17/30, 1988, 232 p.

7. BUZAID, Alfredo. *Bem público de uso comum - alteração de destino - ação popular*. RDA 321/84, 1966 468 p.
8. CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Ação popular: um direito-dever do cidadão e a moralidade administrativa*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, RT 219/13, 1995, 312 p.
9. CRETILLA JÚNIOR, José. *Os "writs" na constituição de 1988*. 2 ed, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996, 167 p.
10. CUNHA, Alcides A. Munhoz da. *Evolução das ações coletivas no Brasil*. Revista da Procuradoria-Geral da República, p. 246, n. 8, janeiro/junho, 1996.
11. FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. *Ação popular na constituinte*. RDP 126/86, 1988, 303 p.
12. FERREIRA, Pinto. *Da ação popular constitucional*. RDP 32/20, 1972, 410 p.
13. FINGER, Julio César. *Algumas notas sobre lesividade, ilegalidade e moralidade na ação popular*. Ajuris, p. 235, v. 74, 1998.
14. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *A ação popular e a defesa do meio ambiente*. Revista do Advogado, n37, p. 27, setembro de 1992.
15. FLORES, Carlos Thompson. *Ação popular constitucional - pressupostos que autorizam o seu ajuizamento*. Revista de Processo p. 218, v. 16, n 61, 319 p.
16. GAVIÃO DE ALMEIDA, José Luiz. *A ação popular e a constituição de 1988*. RT 75/729, julho de 1996, 767 p.
17. GRINOVER, Ada Pellegrini. *A ação popular portuguesa: uma análise comparativa*. Revista do Consumidor, abril/junho, 1996, 360 p.
18. _____ . *Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, RT, p. 53, n. 19.
19. LACERDA, Galeno. *Eficácia da prestação jurisdicional no atendimento às demandas sociais*. Ajuris, p. 49, v. 59, 1993.
20. LISBOA NEIVA, José Antônio. *A competência na ação civil pública e na ação popular*. Justitia 38/171, 1995, 375 p.
21. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Uma análise comparativa entre os objetos e as legitimações ativas das ações vocacionadas à tutela dos interesses metaindividuais: mandado de segurança coletivo, ação civil pública, ações do Código de Defesa do Consumidor e ação popular*. Justitia, p. 181, v. 160, 1992, 0462 p.
22. MEIRELLES, Hely Lopes. *Ação popular e a sua lei regulamentar e sua natureza jurídica*. RDA 1/84, 1966, 486 p.

23. _____ . *Mandado de segurança coletivo, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*. 17 ed. at. São Paulo: Malheiros editores, 1990, 247 p.
24. PEREIRA, Milton Luiz. *Política da administração e a moralidade administrativa. In: STJ: Dez anos a serviço da justiça*. Brasília: Editora Consulex Ltda, 1999, 425 p.
25. PERRINI, Raquel Fernandes. *A ação popular como instrumento de defesa ambiental*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, RT, p. 183, n. 11, 368 p.
26. PRADE, Pérciles. *Lesividade e ilegalidade como pressupostos da ação popular constitucional*. Revista de Processo, p. 259, v. 11, n 42, 311 p.
27. SEABRA FAGUNDES, M. *Da ação popular*. RDA 1/6, 1946, 439 p.
28. TAVARES, André Ramos; CAMPOS DA SILVA, Guilherme Amorim. *Requisitos no exercício da ação popular*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, RT 225/16, 360 p.
29. TEIXEIRA DE SOUZA, Miguel. *Legitimidade processual e ação popular no direito do ambiente*. Revista de Processo p. 127, v. 19, n 76, 303 p.
30. VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Tutela jurisdicional coletiva*. São Paulo: Atlas, 1998, 195 p.

NOTAS

- (1) SEABRA FAGUNDES, M. *Da ação popular*. RDA 1/6, p. 6.
- (2) GAVIÃO DE ALMEIDA, José Luiz. *A ação popular e a constituição de 1988*. p. 75.
- (3) FERREIRA, Pinto. *Da ação popular constitucional*. RDP 32, p.34.
- (4) Sendo essa considerada como a origem remota do *habeas corpus*, que até hoje é vista como ação popular especial.
- (5) Na Alemanha o direito romano vigiu até o aparecimento do BGB em 1900.
- (6) ATALIBA, Geraldo. *Ação popular na constituição brasileira*. RDP 110, p. 111.
- (7) Corrcia Telles, na Doutrina das Ações, afirma que qualquer do povo pode intentar ação popular para questionar contra a usurpação de coisas de uso público, ou embargar obra nociva ao lugar público, a rua, ao mar. Para Pinto Ferreira aí já estaria aberto espaço para a defesa do meio ambiente.
- (8) Art. 157, CI de 1824. 'Por suborno, peita, peculato e concussão haverá contra eles (juizes) a ação popular, que poderá ser intentada dentro de um ano e dia pelo próprio quicixoso ou por qualquer do povo, guardada a ordem de processo estabelecida na lei'.
- (9) Art. 113. "Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação de atos lesivos de patrimônio Da União, dos Estados ou dos Municípios".
- (10) Ao invés de tratar dos três poderes como Poder Legislativo, Judiciário e Executivo, trata esse último como "Do Presidente da República". Isso demonstra claramente o personalismo da política da época e porque um instrumento de participação popular no governo, como é a ação popular, jamais poderia ter sido aceita.
- (11) Art. 141, § 38, CR-46. "Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos de patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

- (12) Art. 150, § 31, CR-67. “Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidade pública”.
- (13) EC 1/69. “Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidade pública”.
- (14) Materialmente compatível significa que o legislador ordinário, ao regulamentar dispositivos constitucionais, não poderá se desviar dos preceitos que informaram o constituinte originário. PERRINI, Raquel Fernandes. *A ação popular como instrumento de defesa ambiental*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, p. 186.
- (15) Trata-se não do cidadão ativo, mas do eleitor porque, e essa é uma idéia recorrente, se ele tem o poder de eleger também terá o poder de controlar.
- (16) *Referendum*, plebiscito, iniciativa popular para leis.
- (17) PRADE, Péricles. *Lesividade e ilegalidade como pressupostos da ação popular constitucional*. Revista de Processo.
- (18) *Apud idem, ibidem*, p.261.
- (19) BASTOS, Celso Ribeiro. *Ação popular e a noção de patrimônio público*, p. 192.
- (20) PERRINI, Raquel Fernandes. *A ação popular como instrumento de defesa ambiental*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, p. 192.
- (21) Ainda que à época não fossem tratados sob essa denominação, trata-se de verdadeiros interesses difusos.
- (22) A curiosidade desse fenômeno, em verdade, é meramente superficial. Os minerais já eram matéria prima usada pela indústria pesada da primeira e segunda revoluções industriais. Constituíam a própria base de sustentação delas. Já a possibilidade de obtenção de riqueza a partir da exploração da diversidade animal e vegetal somente surgiu, enquanto possibilidade econômica, para além do mero extrativismo ou da agropecuária, com a terceira revolução industrial, na qual, com os enormes avanços tecnológicos e genéticos, a biodiversidade é essencial para o progresso de toda a humanidade.
- (23) *Apud TAVARES, André Ramos; CAMPOS DA SILVA, Guilherme Amorim. Requisitos no exercício da ação popular*, p. 232.
- (24) Aliás, já existiam desde há muito tempo vez que o Brasil sempre foi o país da burocracia que cria “dificuldades para obter facilidades”.
- (25) *Apud TAVARES, André Ramos; CAMPOS DA SILVA, Guilherme Amorim. Requisitos no exercício da ação popular*, p. 233.
- (26) *Apud CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Ação popular: um direito-dever do cidadão e a moralidade administrativa*, p. 226.
- (27) PEREIRA, Milton Luiz. Política da administração e a moralidade administrativa, p;288.
- (28) *Apud CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Ação popular: um direito-dever do cidadão e a moralidade administrativa*, p. 226
- (29) PERRINI, Raquel Fernandes. *A ação popular como instrumento de defesa ambiental*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, p. 195.
- (30) SEABRA FAGUNDES, M. *Da ação popular*, p. 19.
- (31) PEREIRA, Milton Luiz. Política da administração e a moralidade administrativa, 286 p.
- (32) TEIXEIRA DE SOUZA, Miguel. *Legitimidade processual e ação popular no direito do ambiente*, p. 127.
- (33) TEIXEIRA DE SOUZA, Miguel. *Idem, ibidem*.
- (34) Veja-se que tanto há interesse público primário, quanto secundário. O primeiro refere-se aos interesses da sociedade como um todo, seriam públicos em sua essência. Já o segundo refere-se exclusivamente aos interesses que pertencem à pessoa jurídica Estado. Eles são tão somente acidentalmente públicos e podem muitas vezes entrar em conflito com os interesses primários. Se a pessoa do Estado der preferência àqueles pode-se questionar por via de ação popular a lesão a estes.
- (35) LISBOA NEIVA, José Antônio. *A competência na ação civil pública e na ação popular*, p. 41.

- (36) BEZNOS, Clóvis. *A ação popular e a ação civil pública em face da constituição federal de 1988*, p. 29.
- (37) Título baseado em artigo do professor Mancuso. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Uma análise comparativa entre os objetos e as legitimações ativas das ações vocacionadas à tutela dos interesses metaindividuais: mandado de segurança coletivo, ação civil pública, ações do Código de Defesa do Consumidor e ação popular*.
- (38) Quadro do professor Mancuso. *Idem*, *ibidem*.
- (39) GRINOVER, Ada Pellegrini. *Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência*, p. 53.
- (40) SEABRA FAGUNDES, M. *Da ação popular*, p. 15.
- (41) SEABRA FAGUNDES, M. *Idem*, p. 15.
- (42) GRINOVER, Ada Pellegrini. *Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência*, p. 54.
- (43) “O autor popular é uma espécie de “cavaleiro cruzado” da legalidade e da moralidade pública. Nele se vê uma expressão de solidariedade para com todos os cidadãos honestos ou animados de espírito cívico. O interesse jurídico está em segundo plano para eles, mas em primeiro plano para a lei. É a lei que exige a extinção do ato e o castigo dos culpados, e, para isso, investe de um título legal todo aquele que tenha interesse em defender a ordem jurídica tutelar da moralidade administrativa, do patrimônio do Estado, do crário, da legalidade em suma”. Rafael Bielsa *apud* FERREIRA, Pinto. *Da ação popular constitucional*, p. 46.