

## **AÇÃO POPULAR: ORIGEM, EVOLUÇÃO, DEFINIÇÃO, LEGITIMIDADE E PROCEDIMENTOS**

Luís Oscar Dornelles<sup>1</sup>  
Prof.<sup>a</sup> Me.Sonia de Oliveira<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo traz informações sobre a ação popular, que é um importante mecanismo que dá voz e poder ao povo o qual passa a ser fiscal da lei ao controlar os atos administrativos. Ainda que de suma importância na democracia brasileira, falta informação sobre a ação popular, ficando o conhecimento deste mecanismo visivelmente restrito aos operadores jurídicos. Objetivou-se com esta pesquisa analisar este mecanismo de maneira a deixá-lo mais claro e coeso, para a sua maior compreensão, e para que este instituto seja mais conhecido, tanto no meio jurídico, como fora deste. Foi utilizado o método indutivo, visto que se partiu de análises bibliográficas para obter-se compreensões mais abrangentes sobre o tema, sendo o procedimento adotado o bibliográfico. Assim, em um primeiro momento foi analisada a origem, a evolução histórica e a definição da ação popular. E, em um segundo momento foi analisada a legitimidade ativa e passiva, além dos trâmites processuais da ação popular. Como resultados desta pesquisa tem-se que foi atingido o seu objetivo de trazer o assunto de forma clara e coesa a fim de contribuir para uma maior difusão do tema.

**Palavras-chave:** Ação popular. Democracia. Remédio Constitucional. Povo.

### **1 Introdução**

A ação popular é um importante instrumento de participação do povo, visto que é a expressão da democracia. Possibilita a efetivação da participação popular, permitindo o acesso à cidadania e dando voz ao povo através do controle dos atos administrativos.

Efetiva a soberania popular, ou seja, efetiva o que é trazido pelo texto constitucional no seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo poder emana do “povo”.

---

<sup>1</sup> Advogado formado pela UDC e aluno do curso de Pós-Graduação do Centro Universitário UNINTER

<sup>2</sup> Mestre em Direito na PUC/PR. Especialista em Direito Criminal pela Unicuritiba. Especialista em Direito do Trabalho pelo Centro Universitário UNINTER. Graduada em Direito pela PUC -PR. Advogada atuante nas áreas trabalhista e cível. Professora Orientadora de TCC no Centro Universitário UNINTER.

Assim, é inegável a importância da ação popular em uma democracia, merecendo, desta maneira, ser conhecida e estudada seriamente.

Infelizmente a população brasileira carece, visivelmente, de informações sobre a finalidade e a importância da ação popular. O conhecimento desse instrumento de participação, que é por natureza, democrático, ou seja, do povo, acaba, ironicamente limitando-se aos operadores jurídicos.

Visto o visível desconhecimento do instituto pela população, é que foi escolhido o tema deste artigo. Assim, tem-se como objetivo desta pesquisa analisar este mecanismo de maneira a deixá-lo mais claro e coeso, para a sua maior compreensão, e para que este instituto seja mais conhecido, tanto no meio jurídico, como fora deste. Será analisado o instituto, desde sua origem, evolução, definição, legitimidade e tramites processuais. Para tanto foi utilizado, nesta pesquisa, o método indutivo, visto que se partiu de análises bibliográficas para obter-se compreensões mais abrangentes sobre o tema, sendo o procedimento adotado o bibliográfico.

Desta maneira, em um primeiro momento será analisada a origem da ação popular, trazendo sua essência romana, além da sua evolução histórica nas mais diversas constituições brasileiras e também sua atual definição. Em um segundo momento será analisada a legitimidade ativa e passiva a propositura da ação, além dos tramites processuais da ação popular a este remédio esquecido em nosso ordenamento jurídico.

## 2 AÇÃO POPULAR: UM REMÉDIO CONSTITUCIONAL DESCONHECIDO E SEUS PROCEDIMENTOS

### 2.1 Origem, evolução histórica e definição da ação popular

É importante analisar a origem da ação popular para uma maior compreensão do seu conceito e finalidade contemporaneamente. Ou seja, é necessário entender de onde veio a ação popular para que se possa entender melhor sua evolução nas mais diferentes Constituições no decorrer da história no Brasil.

Sua origem é antiga, “a *actio popularis* tem origens no direito romano” (ALENCAR, 2008, p.23), assim como nosso ordenamento jurídico em si. O direito romano introduziu a ação popular a qual “com o decorrer da história, tornou-se a ação que reflete a democracia, com a participação do cidadão” (ALENCAR, 2008, p.24).

Várias *actiones popularis* existiam no direito romano, que legitimavam o cidadão a agir *pro populo*. Em verdade, as ações populares do direito romano tinham amplitude bem mais larga da estatuída atualmente. Por outro lado, a distinção de direito público e privado ainda não estava devidamente estabelecida, o que fazia, por vezes, confundir o objeto de tais ações como de interesse do povo e do indivíduo a um só tempo (ALENCAR, 2008, p.24).

A ação popular contemporaneamente tem uma definição mais limitada do que se tinha no direito romano, uma vez que neste, por vezes, o público e o privado confundiam-se. Hoje a ação popular restringe-se mais claramente a defender a coisa pública.

Segundo Alencar (2008, p.26), no direito romano haviam ações de natureza civil e penal, com diferentes abrangências. Havia a “ação *de deffusis et deiectis*, dirigida em face de quem jogasse objetos sobre a via pública” (ALENCAR, 2008, p.26), além da “ação *de termino moto* que punia quem levasse pedras que demarcavam os limites de propriedades particulares” (ALENCAR, 2008, p.26), entre outros exemplos.

Pelos exemplos expostos percebe-se que a ação popular não perdeu sua essência visto que permanece até hoje com finalidade defender o interesse coletivo. Mas por muito tempo, com a evolução histórica e com diferentes regimes políticos os quais se afastavam da democracia, acabou afastando-se temporariamente também da ação popular.

O instituto da ação popular sofreu solução de continuidade no direito intermédio, haja vista que o regime político da época não permitia o ser exercício. A demanda popular, por ter índole democrática, era incompatível com o direito de então, pois estava em vigor o absolutismo e o despotismo, que vedavam a participação do cidadão naquela espécie de administração (absolutista), através das ações populares primitivas (ALENCAR, 2008, p.27).

O Brasil passou por diferentes momentos históricos, cada um com a sua peculiaridade, mas falar em ação popular a partir da proclamação da independência, quando “os ventos liberais democráticos, que então sopravam pelo continente americano, criavam condições favoráveis às ações populares e que foram aproveitadas, ainda que em escala reduzidíssima, pelo constituinte de 1824” (DADAM, 2000, p.38).

Assim, a ação popular desde 1824 sofreu alterações, além de ter sido suprimida, como com a Constituição de 1937 que implantava o período ditatorial do Estado Novo, com Getúlio Vargas. Desta maneira, o que se tinha em 1824 é diferente do que temos com a Constituição Federal de 1988, tendo em vista a evolução histórica da política brasileira.

“A Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 157, dispunha sobre a ação popular, de maneira distinta da de hoje” (ALENCAR, 2008, p.28). Visava reprimir o abuso de poder e prevaricação por magistrados e oficiais de justiça, ou seja, era distante da atual definição de ação popular. Assim, segundo o artigo 157, *in verbis*:

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei (CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824).

Segundo Dadam (2000, p.38), a primeira Constituição republicana de 1891 não trouxe em nenhum dos seus dispositivos a previsão de uma ação popular. E ainda com o Código Civil de 1916 surgiu um obstáculo para as ações populares, que era o pressuposto do legítimo interesse, onde mesmo para a defesa do interesse comum, quanto aos bens públicos, era necessária uma vinculação direta e pessoal com o que era posto em juízo.

Com o advento do Código Civil de 1916, continua o mesmo autor, criou-se novo obstáculo para as ações populares, o pressuposto do legítimo interesse. Foi pacífica a doutrina no sentido de que, mesmo para a defesa do uso comum de bens públicos era necessária a demonstração de uma vinculação direta e pessoal com o interesse posto em juízo (DADAM, 2000, p.38).

Para Costa (2011, p.443), em resposta às resistências surgidas pela omissão injustificada da Constituição de 1891, a Constituição de 1934 trouxe a previsão da ação popular, ainda que de maneira estrita. Estava prevista no artigo 113 n. 38 da Constituição, que dizia que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934).

Em seguida instituiu-se o Estado Novo com Getúlio Vargas em 1937, afastando-se, da nova Constituição elaborada, a ação popular. Segundo Alencar (2008, p.29), a ação popular tem essência democrática, logo não se coaduna com o regime ditatorial instaurado em 1937.

Entre a Constituição de 1937 e a Constituição de 1946 foi elaborado o Código de Processo Civil de 1939. Que, em seu artigo 670 trouxe que “a sociedade civil com personalidade jurídica, quem promover atividade ilícita ou imoral será dissolvida por ação direta, mediante denúncia de qualquer do povo, ou do órgão do Ministério Público” (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1939). Ou seja, resgatou o que foi suprimido pela Constituição de 1937.

Com a Constituição de 1946 resgatou-se a democracia e por consequência a ação popular estava inserida no texto constitucional, tendo seu alcance ampliado. Segundo Alencar:

Com a Constituição promulgada de 1946, que restaurou a democracia, reapareceu a demanda popular, com objeto e alcance ampliados, protegendo, além do patrimônio das pessoas políticas, também o patrimônio das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (ALENCAR, 2008, p.30).

Assim, segundo a Constituição de 1946, em seu artigo 141, *in verbis*:

§ 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946).

E foi com a Constituição de 1946 que surgiu a Lei 4.717/1965 regulamentando o artigo 141, lei esta que permanece até hoje regulamentando a ação popular. Segundo Alencar (2008, p.30), a lei foi recepcionada pela Constituição de 1969, na Emenda Constitucional de 1969, além da nossa atual Constituição Federal de 1988, com suas alterações subsequentes (ALENCAR, 2008, p.31).

Com a Constituição de 1988, a atual Constituição brasileira, instituiu-se definitivamente a ação popular no Brasil, no artigo 5º, LXXIII. Assim, *in verbis*:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988);

Além do artigo 5º, LXXIII, segundo Costa (2011, p.445), podemos conceituar a ação popular conjuntamente com o artigo 1º da Lei 4.717/1965. Sendo a Lei 4.717/1965, *in verbis*:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos (LEI 4.717 DE 1965).

Assim, como visto pelo exposto no artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal de 1988 e pelo artigo 1º da Lei 4.717/1965, a ação popular é o direito de todo cidadão de pleitear a anulação ou declarar a nulidade de um ato lesivo ao patrimônio da coletividade. Sendo “a finalidade da ação popular a defesa de interesses difusos” (MORAES, 2011, p.196), ou seja, os quais têm titulares indeterminados.

Pode ser “utilizada de forma preventiva (ajuizamento da ação antes da consumação dos efeitos lesivos)” (MORAES, 2011, p.196). Ou ainda de forma “repressiva (ajuizamento da ação afim de obter-se ressarcimento do dano causado)” (MORAES, 2011, p.196).

Desta maneira, segundo Moraes (2011, p.197), tem como objeto combater atos ilegais, imorais ou lesivos ao patrimônio público de forma repressiva ou preventiva. Isto sem “configurar-se a *ultima ratio*, ou seja, não exige o esgotamento de todos os meios administrativos e jurídicos de prevenção ou repressão aos atos ilegais ou imorais e lesivos ao patrimônio público para o seu ajuizamento” (MORAES, 2011, p.197).

A ação popular, assim como plebiscitos, referendos, iniciativa popular de lei, entre outros, constitui uma forma de exercício da soberania popular, onde permite-se ao povo exercer a função de fiscalizador do Poder Público (MORAES, 2011, p.196).

Assim, segundo Pacheco (2002, p.553), a ação popular liga o cidadão ao controle do bem público ou da administração pública.

Visto isto, é inegável a importância da ação popular na democracia brasileira, visto que, segundo Dadam (2000, p.47), é um instrumento de participação política de toda a coletividade. Ou seja, é um instrumento disponível a todo cidadão, permitindo a este, assim como outros instrumentos, ter uma participação política ativa na sociedade.

Tem por fim a desconstituição de atos administrativos lesivos previstos pelo artigo 5º, LXXIII e também pelo artigo 1º da Lei 4.717/1965. Não estendendo-se a todos atos administrativos, pois segundo Dadam (2000, p.47), a ação popular poderia se tornar um instrumento de perseguição pessoal.

Há inclusive, segundo a Lei 4.717/1965, no seu artigo 13 a condenação do litigante de má-fé a fim de evitar a perseguição pessoal. Segundo o artigo 13 da Lei 4.717/1965, “a sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas”.

Desta maneira, percebeu-se o quanto a história da ação popular é antiga, vinda do direito romano e estando presente na atualidade na democracia brasileira. A ação popular liga-se diretamente com a democracia, dando voz ao cidadão, sendo inegável sua importância. Assim, no próximo capítulo será abordada a legitimidade necessária para ajuizar-se uma ação popular, além dos seus tramites processuais.

## **2.2 Legitimidade ativa e passiva e tramites processuais da ação popular**

Como visto no capítulo anterior a ação popular é um direito amplo estendido a todo cidadão que desejar ingressar em juízo a fim de combater atos ilegais, imorais ou lesivos ao patrimônio público. Mas há alguns requisitos a serem analisados quanto a legitimidade ativa e passiva para a propositura da ação popular em juízo.

Quanto a legitimidade ativa para a propositura da ação popular, está claro, tanto no artigo 5º, LXXIII, quanto no artigo 1º da Lei 4.717/1965 que é necessário ser cidadão. Entendendo-se por cidadão o brasileiro nato ou naturalizado com plenos direitos políticos, maior de 16 anos, desde que com título de eleitor, e ainda o português equiparado.

Somente o cidadão, seja o brasileiro nato ou naturalizado, inclusive aquele entre 16 e 18 anos, e ainda português equiparado, no gozo dos seus direitos políticos, possuem legitimação constitucional para a propositura da ação popular (MORAES, 2011, p. 197).

O português equiparado está previsto na Constituição Federal em seu artigo 12, § 1º, que diz que “aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição”. Para a comprovação da legitimidade do português equiparado, segundo Moraes (2011, p.197) é necessário ter o certificado de equiparação e gozo dos direitos civis e políticos, além do título de eleitor.

Assim, pelo exposto, percebe-se que excluem-se deste rol, segundo Moraes (2011, p.197), os estrangeiros, as pessoas jurídicas ou aqueles que tiverem seus direitos políticos suspensos ou perdidos. “Porém, se a privação for posterior ao ajuizamento da ação popular, não será obstáculo para o seu prosseguimento” (MORAES, 2011, p.197).

Vale ressaltar que, segundo Alencar (2008, p.42), a idade mínima de dezesseis anos, desde que com capacidade eleitoral, não implica em representação ou assistência. Ou seja, basta ter mais de dezesseis anos e plenos direitos políticos para pleitear a ação popular.

O termo cidadão é entendido de forma ampla na ação popular. Podendo, inclusive, o cidadão ajuizar uma ação popular em comarca que não pertença ao seu domicílio eleitoral. Assim, segundo Moraes:

A legitimação do cidadão é ampla, tendo o direito de ajuizar a ação popular, mesmo que o litígio se verifique em comarca onde ele não possua domicílio eleitoral, sendo irrelevante que o cidadão pertença, ou não, à comunidade a que diga respeito o litígio, pois este pressuposto não está na lei nem se assenta em razoáveis fundamentos (MORAES, 2011, p.198).

No mesmo entendimento do doutrinador Alexandre de Moraes, o Superior Tribunal de Justiça de Justiça (STJ) já decidiu em Recurso Especial um caso em que questionava-se a possibilidade de ajuizamento da Ação Popular por um cidadão com domicílio eleitoral diferente, do qual estava alistado, como se segue:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - AUTOR POPULAR  
COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM OUTRO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA  
- COMPROVADA A CONDIÇÃO DE CIDADÃO - TÍTULO ELEITORAL -**

**LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM - DECISAO MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.**

A ação popular em questão foi ajuizada por cidadão residente no município em que também é eleitor. Sucede que os fatos a serem apurados na ação aconteceram em outro município. Vem daí a discussão sobre sua legitimidade ad causam a pretexto de violação dos arts. 1º, caput e § 3º, da Lei n. 4.717/1965 e 42, parágrafo único, do Código Eleitoral. Nesse contexto, é certo que o art. 5º, LXXIII, da CF/1988 reconhece a legitimidade ativa do cidadão e não do eleitor para propor a ação popular e que os referidos dispositivos da Lei n. 4.717/1965 apenas definem ser a cidadania para esse fim provada mediante o título de eleitor. Então, a condição de eleitor é, tão somente, meio de prova da cidadania, essa sim relevante para a definição da legitimidade, mostrando-se desinfluyente para tal desiderato o domicílio eleitoral do autor da ação, que condiz mesmo com a necessidade de organização e fiscalização eleitorais. Já o citado dispositivo do Código Eleitoral traz requisito de exercício da cidadania em determinada circunscrição eleitoral, o que não tem a ver com a sua prova. **Dessarte, conclui-se que, se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento da ação popular.** REsp 1.242.800-MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 7/6/2011. (Grifei)

O Ministério Público ou *Parquet*, segundo Moraes, como instituição não possui legitimidade para o ingresso com ação popular. Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 127, *caput*, “é 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”.

Ainda que O Ministério Público não possua legitimidade para a propositura da ação popular tem atuação de suma importância, pois “é incumbido de zelar pela regularidade do processo” (MORAES, 2011, p.199). Este atua, segundo Alencar (2008, p. 58), como *custos legis*, ou seja, como um fiscalizador, podendo extrair cópias de autos, acelerar a produção de provas, além de tomar medidas de ordem penal e cível que couberem, sendo vedado assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores.

Segundo o artigo 6º, § 4º da Lei 4.717/1965, *in verbis*:

§ 4º - 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 dos seus autores (LEI 4.717 DE 1965).

Além da função de *custos legis*, o Ministério Público, segundo Alencar (2008, p.60), pode atuar como parte na hipótese de desídia do autor. Isto pois “uma vez ajuizada a ação popular, de maneira regular, não é possível sua extinção”

(ALENCAR, 2008, p.60). Assim, poderá outro cidadão, ou o Ministério Público, depois de publicado o edital, em 90 dias, promover o prosseguimento da ação.

Sendo o artigo 9º da Lei 4.717/1965:

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso 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 (LEI 4.717 DE 1965).

Quanto a legitimidade passiva, pode-se afirmar que tais sujeitos são diversos, estando previstos na Lei 4.717/1965, no seu artigo 6º, §2º, o qual diz que a ação popular será “proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º”. O artigo 1º da Lei 4.717/1965 refere-se, *in verbis*:

União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos (LEI 4.717 DE 1965).

A ação popular tem a peculiaridade de formar necessariamente um litisconsórcio no seu pólo passivo, ou seja, a pluralidade de partes, dependendo a eficácia da sentença da citação de todos. Segundo Alencar:

A ação popular tem a peculiaridade de sempre formar em seu pólo passivo um litisconsórcio. É um litisconsórcio necessário. Obrigatoriamente devem os réus responsáveis pelo ato ou omissão sob vergasta e os beneficiários figurarem como partes passivas. A eficácia da sentença depende da citação de todos. Também deve ser citada a pessoa jurídica de direito público que, por sua vez, poderá ou assumir a defesa do ato/omissão do lado dos réus, ou manter-se inerte sem contestar a demanda, ou ainda passar, junto com o autor popular, a atacar o ato impugnado ou a omissão (ALENCAR, 2008, p.93).

Quanto aos aspectos processuais da ação popular, pode-se destacar em um primeiro momento, que, segundo o artigo 1º, da Lei 4.717/1965, a finalidade da ação popular é “anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos”. A anulabilidade, segundo a Lei 4.717/1965 está prevista nos seus artigos 2º e 4º e a anulação no seu artigo 3º.

O procedimento da ação popular é ordinário, segundo o artigo 7º da Lei 4.717/1965. O procedimento ordinário está previsto no Código de Processo Civil, mas a Lei 4.717/1965 traz certas modificações para a ação popular que estão previstas no seu artigo 7º.

Uma delas é quanto ao primeiro despacho judicial, presente no artigo 7º, I, que diz que além da citação dos réus, é necessária a intimação do representante do Ministério Público, e também que a requisição dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor, e outros que forem necessários ao esclarecimento dos fatos, têm prazos de 15 a 30 dias para o atendimento. Nos parágrafos 1º e 2º, atenta-se que é necessário que o representante do Ministério Público observe o prazo estabelecido para as requisições e também que tal prazo poderá ser prorrogado pelo juiz.

No inciso II, do artigo 7º, tem-se que a citação dos beneficiários poderá ser feita por edital, quando o autor preferir, no prazo de 30 dias. Fixa-se na sede do juízo e publica-se por três vezes no jornal oficial de onde tenha sido ajuizada a ação. Tal publicação é gratuita e deve ser feita até 3 dias após a entrega na repartição competente.

O inciso III, do artigo 7º, versa sobre a citação da pessoa beneficiada ou responsável, a qual deve ser citada a qualquer tempo antes da sentença final, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Segundo o inciso IV, do artigo 7º o prazo de contestação de provas é de 20 dias, prorrogável por mais 20 dias.

Segundo inciso V, do artigo 7º, se não houver requerimento de provas, o juiz ordenará vista às partes por 10 dias para alegações, sendo os autos conclusos para sentença, 48 horas após a expiração desse prazo. Se houver requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

Por fim, o inciso VI, do artigo 7º, versa sobre a sentença, que se não prolatada em audiência, deverá ser proferida em 15 dias. Segundo o parágrafo único do artigo 7º, não sendo obedecido o prazo para o proferimento da sentença, o juiz será privado da lista de merecimento para promoção por 2 anos, e para promoção por antiguidade, acarretará a perda de tantos dias quantos forem o atraso, salvo motivo justo.

Se a sentença for julgada procedente, segundo o artigo 10 da Lei 4.717/1965, será decretada a invalidade do ato impugnado, sendo condenados os responsáveis

ao pagamento das perdas e danos. O artigo ressalva a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Caso a sentença seja julgada improcedente o autor é isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, segundo o artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Salvo se comprovada a má-fé deste, segundo o artigo 13 da Lei 4.717/1965, que será condenado ao pagamento do décuplo das custas.

Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, este será indicado na sentença e se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução, segundo o artigo 14 da Lei 4.717/1965. E, se no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou falta disciplinar que a lei determine pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção, segundo o artigo 15, da Lei 4;717/1965

Se decorridos 60 dias da condenação em segunda instância, sem que tenha ocorrido a execução, o Ministério Público a promoverá nos próximos 30 dias seguintes, sob pena de falta grave, segundo o artigo 16, da Lei 4.717/1965. O artigo 18, da Lei 4.717/1965, trás que a sentença terá eficácia oponível “erga omnes”, salvo se improcedente por falta de provas, neste caso qualquer cidadão poderá intentar nova ação, com o mesmo fundamento, com nova prova.

E, o artigo 19 da Lei 4.717/1965, diz que a sentença conclusa pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, só produzindo efeitos depois de confirmada pelo tribunal. Se julgada procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. Por fim, pode-se destacar que ação prescreve em 5 anos, segundo o artigo 21 da Lei 4.717/1965.

Assim, analisou-se de forma breve a legitimidade ativa e passiva para iniciar uma ação popular, ficando claro o quanto a legitimidade restrita ao cidadão torna a ação popular tão democrática. Além disto analisou-se também os procedimentos trazidos pela Lei 4.717/1965 para a ação popular, o qual é pouco analisado.

### 3 Considerações Finais

A ação popular permite a participação popular, sendo uma importante expressão da democracia. É um mecanismo que permite o exercício da cidadania, que dá voz ao povo, e principalmente, dá poder ao povo através do controle dos atos administrativos.

Assim, a ação popular é de suma importância na democracia brasileira, por dar voz ao cidadão, e principalmente, por dar poder a este. Segundo o texto constitucional, no seu artigo 1º, parágrafo único, “todo poder emana do “povo”, e a ação popular vem possibilitar que esse poder seja exercido.

Percebeu-se com a pesquisa o quanto a ação popular é um mecanismo relativamente simples, mas infelizmente pouco conhecido. Esta ação deveria ser mais difundida a fim de um maior conhecimento da população deste mecanismo tão importante para uma democracia.

Para tanto analisou-se a origem da ação popular, sua evolução histórica, sua definição, legitimidade ativa e passiva e também seus tramites processuais. Assim, atendeu-se o objetivo desta pesquisa de trazer uma compreensão mais clara e coesa da ação popular a fim de contribuir com um conhecimento maior deste instituto.

Ainda que desconhecido por muitos, espera-se que a ação popular, assim como outros mecanismos de participação popular, como o plebiscito e o referendo, sejam de fato de domínio público. Com a pesquisa ficou evidente a importância do estudo sobre a ação popular e o seu conhecimento pelo povo, visto que é um mecanismo, por natureza, democrático que permite ao cidadão ser fiscal da lei.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. **Ação Popular: rumo à efetividade do processo coletivo**. 2. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2008.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> . Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> . Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm)> . Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)> . Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Popular. Legitimidade. Cidadão. Eleitor**. Disponível em: <<http://stj.jus.br/jurisprudencia/21115734/recurso-especial-resp-1242800-ms-2011-0050678-0-stj/relatorio-e-voto-21115736>>. Acesado em 19 Jul 2015.

COSTA, Marcus Vinícius Americano da. **Poder Judiciário: direitos fundamentais e ações constitucionais**. 1. ed. Leme: Cronus, 2011.

DADAM, Luzia Nunes. **Ação popular: controle jurisdicional e razoabilidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PACHECO, José da Silva. **O Mandado de Segurança e outras Ações Constitucionais Típicas**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.