



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

Flora Rodrigues Canedo

O DIREITO CONSTITUCIONAL E A AÇÃO POPULAR

Uma análise da comunidade jurídica entre Brasil e Portugal
sob a ótica do Direito Comparado

RIO DE JANEIRO

2018

FLORA RODRIGUES CANEDO

O DIREITO CONSTITUCIONAL E A AÇÃO POPULAR

Uma análise da comunidade jurídica entre Brasil e Portugal
sob a ótica do Direito Comparado

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor José Carlos Vasconcellos.

Rio de Janeiro

2018

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo estabelecer as semelhanças e diferenças entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português, no tocante a remédios constitucionais, especificamente a ação popular. É de se imaginar, pela afinidade entre essas sociedades, que os Estados compartilhem mais que apenas história, mas também normas jurídicas que regem as relações. Cada qual à sua própria maneira, criou-se um mecanismo para proteger os bens públicos de eventuais lesões. Serão analisadas as peculiaridades de cada sistema jurídico, os requisitos e o processamento da ação, bem como os efeitos produzidos pelas respectivas decisões.

Palavras-chave: Remédios constitucionais. Ação popular. Cidadania. Portugal. Brasil.

ABSTRACT

The following study tries to establish the similarities and differences between the Brazilian and Portuguese legal texts, concerning constitutional remedies, specifically the citizen action. As figures, and because of the social overlap, both countries share not only history, but also legal statements that rule relations. Each in its own way, mechanisms were created in order to protect public assets from eventual harm. It will further analyze the peculiarities of each system, requirements for proposition and the processing of said action, as well as the effect produce from the respective decisions.

Key words: Constitutional remedies. Citizen action. Citizenship. Brazil. Portugal.

Sumário

I. INTRODUÇÃO	4
II. GARANTIAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS	5
III. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO POPULAR	7
1. GENESIS: DIREITO ROMANO.....	7
2. IDADE MÉDIA.....	10
3. IDADE MODERNA E CONTEMPORÂNEA.....	11
IV. AÇÃO POPULAR COMO DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS	13
1. O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO	15
2. O ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS.....	16
3. OBJETO DA AÇÃO POPULAR.....	17
V. A POSITIVAÇÃO DA AÇÃO POPULAR	25
1. NO BRASIL.....	25
2. EM PORTUGAL	28
VI. REQUISITOS PARA PROPOSITURA	35
1. LEGITIMIDADE ATIVA.....	35
2. LEGITIMIDADE PASSIVA.....	39
VII. DOS TRÂMITES PROCESSUAIS E DAS SENTENÇAS PROFERIDAS EM SEDE DE AÇÃO POPULAR	44
1. O PROCESSO	44
2. DAS SENTENÇAS PROLATADAS	51
VIII. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

I. INTRODUÇÃO

A ação popular, remédio constitucional de larga importância, é essencial para que o cidadão não só participe ativamente do Estado, como também tenha como proteger seus direitos difusos, que cabem não só a ele, mas também a terceiros, sem que seja possível definir um único titular. Prevista em diversos ordenamentos jurídicos, com diferentes regulamentações, o bem tutelado é o mesmo: bens públicos. Não necessariamente bens tangíveis, mas também os intangíveis, como saúde e meio ambiente.

Originária do Direito Romano, naturalmente de maneira bem rudimentar, a ação popular foi lentamente se desenvolvendo, de forma nada linear. Com a queda do Império Romano e o início do feudalismo, na Idade Média, a medida ficou sufocada pelas limitações impostas pela própria estrutura social. Apenas na transição da Idade Moderna para a Contemporânea, que culminou na queda da Bastilha, o povo acordou e passou a exigir seus direitos.

Com a retomada do poder, progressivamente a democracia foi se instaurando, trazendo consigo um terreno fértil para a ação popular, que, por fim, pôde se instalar definitivamente.

Os direitos brasileiro e português em muito se assemelham, principalmente pela comunidade estabelecida entre a outrora colônia e matriz. No quesito ação popular, os ordenamentos são regidos pela sua respectiva Constituição. Todavia, em virtude da complexidade do tema, é necessário que haja uma lei específica para que fique claro todos os pontos para o pleno exercício do direito. Trata-se da Lei 4.717/95, no Brasil; e da Lei 83/95, em Portugal.

Para abordar o tema, serão observadas as peculiaridades do remédio jurídico em questão, bem como suas similaridades e diferenças características de cada país, incluindo os pressupostos da propositura da ação popular, requisitos formais e materiais.

Além disso, verificar-se-á, ao longo da exposição, as hipóteses de incidência da ação popular, junto à compatibilidade da legislação pertinente nos ordenamentos e análise das demais questões acerca de tão importante mecanismo de defesa do cidadão.

II. GARANTIAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais, conforme os ensinamentos de Pinto Ferreira, têm sua origem nas grandes revoluções, estando intrinsecamente ligados a um movimento social para a defesa das liberdades contra o arbítrio do Antigo Regime, presos, portanto, ao advento da democracia.¹

Trata-se de acontecimentos históricos que romperam completamente com o contexto sociológico vigente e causaram uma reviravolta na noção que se tinha acerca da estrutura de poder, como a reforma religiosa de Lutero, a independência norte americana, chegando a seu ápice na Revolução Francesa de 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Nesse sentido, ensina J. J. Canotilho²:

O Estado de direito democrático exige os direitos fundamentais; os direitos fundamentais exigem o Estado de direito democrático. Constitucionalmente, os direitos fundamentais têm uma função democrática; por sua vez, o Estado de direito democrático pressupõe e garante os direitos fundamentais.

As declarações de direitos foram evoluindo e amadurecendo, trazendo aos pouco também garantias com relação ao trabalho, sendo a pioneira nesse aspecto a Constituição Mexicana, de 1917, seguida pela Declaração do Povo Trabalhador e Explorado, redigida por Lenin, em 1918. A partir daí, com o desenvolver de ideias que reconheciam também, além dos direitos da sociedade, as liberdades individuais, chegamos à consagração constitucional que conhecemos hoje.

Luigi Palma³ afirma que a verdadeira garantia constitucional consiste na organização política e administrativa, ou seja, na própria organização dos poderes públicos, de forma que a Constituição deve ser capaz de deter e constranger o poder público a permanecer na ordem jurídica, moderando e eliminando os arbítrios e abusos que atinjam o cidadão.

1 FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. 7. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 148.

2 CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 99.

3 PALMA, Luigi di. Corso di diritto costituzionale. Roma: Giuseppe Pellas, 1883, *apud* AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

No mesmo sentido vêm as palavras de Pinto Ferreira⁴:

Os direitos do homem nenhuma validade prática têm caso não se efetivem determinadas garantias para a sua proteção. As declarações enunciam os principais direitos do homem, enquanto as garantias constitucionais são os instrumentos práticos ou os expedientes que asseguram os direitos enunciados.

Trata-se de uma maneira prática de proteger o indivíduo contra o poder, a pessoa humana contra o abuso da autoridade pública, nessa luta histórica e secular que se trava na sociedade. Na trilogia constitucional da ordem, poder e liberdade, a liberdade enunciada nos direitos é um anteparo do indivíduo contra o poder, em defesa da ordem constitucional.

Para o jurista alemão Friedrich Müller, os direitos fundamentais são garantias de proteção contra determinadas ações, organizações e matérias, sejam individuais ou sociais, ganhando força através de sua normatização, seu reconhecimento constitucional.⁵

Seguindo essa linha, a Assembleia Constituinte, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, colocou em primeiro plano o respeito à pessoa humana, positivando os direitos fundamentais em seu Título II. Dessa forma, o Direito brasileiro traz, no corpo de sua Magna Carta, institutos que permitem a defesa do cidadão ante a inação, ou mesmo a uma conduta indevida, por parte do Estado, qual seja, a garantia dos referidos direitos.

Para que seja efetivamente exercida, de maneira a garantir seus direitos fundamentais, o ordenamento jurídico pátrio utiliza-se dos chamados remédios constitucionais. Dentre um dos principais está a ação popular, presente, ainda que de forma tímida, nos direitos constitucionais brasileiro e português, desde 1891 e 1976, respectivamente. No ordenamento pátrio atual, consagra-se no art. 5º, LXXIII da Constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

4 FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. 7. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 148.

5 MÜLLER, Friedrich. *Die Positivität der Grundrechte*. Berlim: Duncker & Humblot, 1969, *apud* SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. Revista de Direito do Estado, São Paulo, 4. 2006, p. 34.

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.⁶

Já no direito português, é possível encontrar o mecanismo inserido no art. 52, nº 3 da atual Constituição da República Portuguesa:

Art. 52. Direito de petição e direito de ação popular

3. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para:

a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural;

b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.⁷

Todavia, para que possamos compreender o instituto da ação popular de forma satisfatória, faz-se mister analisá-lo desde seus primórdios.

III. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO POPULAR

Antes de adentrar no mérito desta ação constitucional tão importante, é essencial contextualizar suas origens para que possamos entender de forma plena seu funcionamento e objetivos na defesa dos interesses cidadãos.

1. GENESIS: DIREITO ROMANO

Tudo tem início com o Direito Romano, conjunto de regras jurídicas que regulava Roma, antes mesmo da ascensão do grandioso Império Romano, por volta de 753 a.C., período chamado de Arcaico, quando surgiu o *ius civile*. Tratava-se de

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988

⁷ PORTUGAL. Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional. Lisboa: Assembleia Constituinte, 1976.

um direito extremamente rígido e inflexível, aplicado exclusivamente nas relações entre romanos.

Rompendo com a consuetudinarietà, surgiu, em meados do século V a.C., a Lei das Doze Tábuas, primeiro registro de texto legal e precursora do processo civil como conhecemos hoje, versando sobre crimes, julgamentos, direitos de crédito, e o juízo em geral. Além desta, surgiram algumas outras leis, como a Lei Canuleia, que regulava o casamento entre classes distintas; as Leis Licínias Sêxtias, sobre posse de bens públicos; e a Lei Ogúlnia, autorizando plebeus a ocupar certos cargos.

Notadamente uma civilização avançada para o contexto histórico em questão, os romanos tinham também a *Lex Hortensia*, que determinava que as decisões tomadas em plebiscitos tivessem força de lei. Não menos importante, a Lei Aquília trouxe, em 286 a.C., as primeiras noções de responsabilidade civil.

Com a evolução da percepção de direitos e cidadania, a ação popular foi lentamente aparecendo no Direito Romano. Como bem ilustrou Gregório Almeida, nas palavras de Nelson Nery,

O fenômeno da existência dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) não é novo, pois já era conhecido dos romanos. Nem a terminologia 'difusos' é nova. Com efeito, as *actiones populares* do direito romano, previstas no Digesto 47, 23, 1, que eram ações essencialmente privadas, destinavam-se à proteção dos interesses da sociedade. Qualquer do povo podia ajuíza-las, mas não agia em nome do direito individual seu, mas como membro da comunidade, como defensor desse mesmo interesse público.⁸

À época, os meios utilizados para reivindicar direitos eram restritos às *privata judicias*, *publicas judicias* e *populares actiones*, sendo a última classificada de duas formas: legal, de caráter penal, ou pretoriana, de caráter cível. Era, desde então, um meio para o povo limitar a atuação do gestor público, de maneira a coibir eventuais abusos, sendo uma ação inteiramente *sui generis*, uma vez que não faziam parte das ações públicas e tampouco das privadas: o postulante defendia interesse particular, porém, de caráter público.

Não se pode olvidar, todavia, que o conceito de Estado era apenas

⁸ ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direito processual coletivo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 381

embrionário, não muito bem definido, o que, por conseguinte, acabava por gerar uma confusão entre a coisa pública e a privada. Portanto, nada mais natural que o entendimento de que uma parcela da coisa pública pertencesse ao particular, legitimando, assim, seu direito de defendê-la perante uma eventual lesão. Em poucas palavras, todo cidadão tinha poderes para pleitear em juízo em nome dessa universalidade indivisa, constituída pela coletividade romana.

Nesse sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso defende que já havia um vínculo natural entre o cidadão e a nação, ainda que rudimentar:

A falta de um Estado bem definido e estruturado era compensada com uma noção atávica e envolvente do que fosse o povo e a nação, irmanados sob o símbolo da emblemática loba romana. Ou seja, a relação entre o cidadão e a res publica era calcada no sentimento de que esta última pertencia em algum modo a cada um dos cidadãos romanos; e só assim se compreende que o cives se sentisse legitimado a pleitear em juízo em nome dessa *universitas pro indiviso*, constituída pela coletividade romana. E assim se explica que a própria sociedade gentílica da época fosse bastante receptiva a iniciativa dos cidadãos que se dispusessem a tutelar daquela *res communes omnium*.⁹

É preciso ressaltar, contudo, que para fazer jus a seu exercício, o autor deveria ser efetivamente um cidadão. A ressalva é importante, pois o conceito romano da época não coincide com o atual entendimento, muito mais abrangente: a cidadania romana contemplava homens, romanos de nascença, a partir de determinada idade. Estão excluídos, portanto, mulheres, que dependiam de seus pais e, posteriormente, de seus maridos, e escravos que, por mais que comprassem sua liberdade, jamais seriam considerados cidadãos.

Além do cabimento de acionar a jurisdição se restringir aos cidadãos romanos, a ação popular romana era dotada de pessoalidade, chamando-se de *actio in persona*, ou seja, ação direcionada contra uma pessoa específica. Outrossim, havia a vedação à atuação por meio de procurador. Isso se dava pelo fato de que, se fracassada a ação, o autor se tornaria devedor; mas a recíproca não é verdadeira, pois a ação exitosa não o tornava credor de ninguém.

À medida que o Direito Romano foi evoluindo, o público e o privado começaram a se desvincular, o que fez com que a ação popular também sofresse

⁹ MANCUSO, R. de C. Ação popular – proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 47.

mudanças, passando a evoluir com finalidades diversas e de forma totalmente não linear, até chegarmos à sua estrutura atual, como será visto a seguir.

2. IDADE MÉDIA

Com a Queda do Império Romano em 476 d.C., teve início a Idade Média, alongando-se até 1453, quando os turcos tomaram Constantinopla. Nesse período, a estrutura sociopolítica foi marcada principalmente pelo feudalismo que, por sua essência, sufocou a perpetuação do instituto da ação popular.

Leciona Tomaso Bruno:

[...] certo, até quando e até onde o direito romano manteve sua poderosa influência e foi aplicado como direito comum, essa ação foi observada e adotada compativelmente com os regulamentos políticos dos Estados e das cidades, em que o direito mesmo se impôs. Certo é também que o direito bárbaro não conheceu esse instituto de modo específico, a não ser que se queira admitir, o que não cremos exato, que a acusação pública fosse uma forma específica de ação popular. Certo é, enfim, que o modo amplo e seguro, onde esta foi reconhecida, sancionada, aplicada e interpretada entre os romanos, não encontra nenhuma correspondência no direito feudal, nem no estatutário. [...] onde [...] o regime político assume caráter de absolutismo e de despotismo, a ação popular primitiva, aquela que convoca qualquer um a participar na tutela da coisa pública, não podia surgir.¹⁰

É fundamental recordar, para a análise desse ponto, que sociedade feudal é caracterizada por ser uma economia agrária, autossuficiente, fortemente estamental, escravocrata e politicamente descentralizada.

A rigorosa estamentatização social, separada entre os poderosos clérigos, a abastada nobreza e a humilde população – camponeses e servos –, associada à descentralização política do feudalismo, a fraqueza econômica e militar, traduzem a pequenez do governante e da sociedade como coletividade.

No entendimento de José Reinaldo de Lima Lopes¹¹,

¹⁰ SILVA, José Afonso da. ação popular constitucional. São Paulo: Malheiros, 1968.

¹¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito na história: lições introdutórias. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 59.

A sociedade medieval, em que o sistema feudal vigora para as relações de detenção da terra, é uma sociedade de ordens e estamentos. Seu direito é um direito de ordens: os homens dividem-se em oratores, bellatores, laboratores, isto é, aqueles que oram (clérigos), aqueles que lutam (cavaleiros e senhores) e aqueles que trabalham (servos).

Sendo assim, não havia nenhuma possibilidade de cogitação de existência de um mecanismo de controle para preservação de direitos coletivos e difusos, uma vez que sequer existiam, além de não haver um Estado suficientemente presente ou espaço para insurgências contra qualquer ato praticado pelos estamentos superiores.

3. IDADE MODERNA E CONTEMPORÂNEA¹²

Em 1453, com a falência do sistema feudal, tem início a Idade Moderna, quando a economia agrária começa a perder suas forças, dando espaço ao comércio, que nascia forte, interligando os reinos e expandindo fronteiras. Foram os primórdios do capitalismo e de uma nova classe social burguesa – que abrangia os comerciantes, bancários, artesãos, etc –, impulsionando o crescimento econômico dos núcleos urbanos que nasciam.

O rei, até então figura praticamente simbólica, aliou-se à burguesia, abrindo definitivamente as portas para o capitalismo e afirmando seu poder. Assim, com a sede crescente pela riqueza, começaram a ser financiadas as expedições marítimas, e as Grandes Navegações, que resultaram no domínio das colônias europeias. Isso só fez inflar ainda mais o poderio da nobreza, já fortalecida e sempre ligada à Igreja.

Até o momento, o clero estava acima de tudo: a autoridade papal influenciava nas tomadas de decisões políticas e controlava a economia, enquanto viviam confortáveis em meio a suas enormes fortunas. Eis que, por volta de meados do século XIV, adveio o Renascimento, ápice da Idade Moderna.

Opondo-se às ideias teocêntricas da Idade Média, o movimento renascentista pregava a importância do Homem enquanto ser humano, passando a

¹² O conteúdo do presente capítulo é fruto do estudo de uma coletânea de obras, dentre as quais “O Direito na História: Lições introdutórias”, de José Reinaldo de Lima Lopes; bem como tese, como “A ação popular como instrumento de defesa dos direitos difusos”, de Aline Sabadin.

ser ele o centro da Criação. Diante disso, líderes começaram a romper com o sistema católico, dando espaço para o Anglicanismo, o Calvinismo, e o Protestantismo, dentre inúmeras seitas que combatiam os dogmas inflexíveis estabelecidos pela Igreja.

Em meio ao caos, o poder clerical rapidamente despencou, levando a uma drástica redução de influência, bem como perda de terras, dando todo o poder aos reis e instituindo as poderosas dinastias europeias, que dominariam até cerca de 1789, quando estourou a Revolução Francesa.

Foi durante esse período de extrema turbulência que a sociedade – principalmente na França, em um primeiro momento – começou a se insurgir contra o rei, seus gastos exorbitantes e o descaso com a população, exigindo mudanças drásticas, o que acabou levando à queda do Absolutismo.

Nesse momento histórico, os ideais liberais e democráticos começaram a florescer, tendo como lema os famosos dizeres “*Liberté, Égalité, Fraternité*”, culminando na implementação da República e na *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, documento basilar para as legislações posteriores, no que toca às liberdades e direitos do povo.

Importante ressaltar que a Revolução Francesa foi escolhida para ilustrar o contexto social da época de forma meramente exemplificativa, uma vez que, eventualmente, todas as monarquias absolutistas tiveram o mesmo fim.

Por sua própria natureza, o regime republicano se traduz na *res publica*, sendo sua estrutura definida essencialmente por um número razoável de pessoas – o povo –, que escolhe seu representante através do voto, uma vez que a coisa pública lhe pertence. O representante eleito, por seu turno, tem seus poderes limitados a determinado período: findo o lapso temporal, é realizada nova eleição.

Indispensável dizer que após séculos de dominação ostensiva da população e repressão das liberdades individuais, a República veio engatinhando e adaptando-se aos poucos à nova sociedade que nascia, divergindo do conceito atual, mas assemelhando-se quanto às principais diretrizes. Nos dizeres do professor José Manoel de Arruda Alvim Netto,

O pressuposto sociocultural para que se possa disciplinar a ação popular é o de que o povo possa se manifestar por canais jurídicos. Em tempos mais recentes, principalmente a partir do século XIX, e, especialmente, a partir de uma democratização já emergente da

Revolução Francesa – encontramos Ações populares no Direito Comparado que apresentam uma fisionomia agora bem efetivamente mais próxima à da nossa ação popular.¹³

Com o surgimento do sistema republicano, a ação popular, suprimida desde o início da Idade Média, encontrou tudo o que precisava para renascer e voltar a crescer: a soberania popular. Finalmente apresentou-se novamente um terreno propício para a desenvoltura de mecanismos de defesa dos cidadãos, como indivíduos e coletivo, e do patrimônio, público e privado, contra eventuais lesões.

Os governos foram lentamente atribuindo cada vez mais direitos aos cidadãos, dentre eles a ação popular, como instrumento de defesa de direitos da coletividade. E assim foram aparecendo as primeiras codificações que contavam com essa ferramenta: as leis comunais da Bélgica e da França, em 1836 e 1837, respectivamente; seguida pela Itália, em 1859; conseqüentemente sendo difundida pelo restante do globo.

IV. AÇÃO POPULAR COMO DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS

Conforme a breve introdução supra, a ação popular é originária do Direito Romano e desenvolveu-se lentamente até alcançar o patamar em que se encontra hoje. Presente nos ordenamentos jurídicos democráticos, é um poder conferido ao cidadão a fim de garantir sua participação na organização da vida pública, tomando como base a concepção de que o utensílio público pertence a sua população.

Consoante aos ensinamentos de José Afonso da Silva¹⁴,

Sempre que houvesse um interesse público, e fosse atribuída a ação *quivis ex populo*¹⁵, aí se configuraria a ação popular, estivesse o direito público mesclado ou confundido com o interesse privado, ou fosse simplesmente público.

¹³ NETTO, José Manoel de Arruda Alvim. Instrumentos constitucionais direcionados à proteção dos direitos coletivos: ação civil pública e ação popular. in Panorama atual das tutelas individual e coletiva, estudos em homenagem ao professor Sérgio Shimura. São Paulo, Saraiva, 2011, p. 152.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. ação popular constitucional: doutrina e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, pp. 23-24.

¹⁵ Nas chamadas *actiones populares e interdicta popularia*, qualquer cidadão romano pode ser o demandante. BERGER, Adolf. Encyclopedic Dictionary of Roman Law. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2004, p. 666. Tradução nossa.

Logo, fugindo ao padrão, trata-se de uma atuação *uti universi*, por meio da qual cabe a qualquer particular movimentar a máquina judiciária para resguardar um direito não apenas seu, mas da coletividade.

Nesse sentido, Corrêa Telles acerta ao dizer que, a fim de conservar ou defender a coisa pública, as ações populares podem ser intentadas por qualquer pessoa do povo.¹⁶

Todo esse mecanismo é baseado na teoria de Montesquieu, cujas lições dispõem sobre a separação dos poderes em sua obra “*L’Esprit Des Lois*”¹⁷:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Ainda mais interessante, é possível perceber a existência da mesma ferramenta nos mais diversos ordenamentos jurídicos. Conquanto não seja idêntico em sua forma ou aplicabilidade, estudaremos suas principais similaridades. A título ilustrativo, temos a ação popular italiana, previsto no art. 113 da *Costituzione della Repubblica Italiana*, de forma a atacar exclusivamente os atos formais da administração.

*Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.*¹⁸

¹⁶ CORRÊA TELLES, José Homem. Doutrina das ações. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1918.

¹⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. Do Espírito das Leis. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 197.

¹⁸ ITÁLIA. Constituição (1947). Constituição da República Italiana. Roma, 1947. “Contra os atos da administração pública é sempre admitida a tutela jurisdicional dos direitos e dos interesses legítimos perante os órgãos de jurisdição ordinária ou administrativa. Essa tutela jurisdicional não pode ser

Não suficiente, é possível também observá-la na Constituição espanhola, no art.125. No ordenamento espanhol, entretanto, divergindo da legislação brasileira, a ação popular é plenamente aplicável na esfera penal.

*Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.*¹⁹

Contudo, apesar das diversas nacionalidades da ação popular, não podemos deixar de notar a ação portuguesa. Como preleciona José Afonso da Silva²⁰, houve intensa comunidade jurídica entre Brasil e Portugal durante largos séculos, quando suas doutrinas se mesclavam e confundiam-se os entendimentos.

Não poderia ser diferente, visto que Brasil e Portugal compartilham de uma vasta história, estando interligados politicamente a datar do descobrimento, em 1500. Desde então, o laço entre os países se estreita cada vez mais, sendo natural que dividam muito mais que mero aspecto histórico.

1. O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Como já mencionado, o direito à ação popular está previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, LXXIII²¹. Alinhado aos demais remédios constitucionais, tem como objetivo a segurança do mínimo irredutível para a manutenção da dignidade dos cidadãos, sendo inerentes a ela os direitos (i) individuais e coletivos; (ii) sociais; (iii) de nacionalidade; (iv) políticos; e (v) dos

excluída ou limitada a particulares meios de impugnação ou por determinadas categorias de atos. A lei determina quais os órgãos de jurisdição que podem anular os atos da administração pública nos casos e com os efeitos previstos pela própria lei”.

¹⁹ ESPANHA. Constituição (1978). Constituição Espanhola. Madri, 1978. “Os cidadãos poderão exercer a ação popular e participar da Administração da Justiça mediante a instituição do Júri, na forma e com respeito aos processos penais que a lei determine, assim como nos Tribunais consuetudinários e tradicionais”.

²⁰ SILVA, José Afonso da. ação popular constitucional: doutrina e processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

²¹ (...) 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.

partidos políticos.

Uma vez inadimplido este dever, é possível, nas hipóteses que serão enumeradas posteriormente, a utilização do instituto em questão, a depender do direito maculado.

Todavia, apesar do direito em si estar consagrado na Carta Constitucional, ante a importância do bem tutelado, fez-se necessária uma lei regulamentadora para esclarecer cada ponto a ser seguido, desde sua propositura até seu julgamento. Portanto, de modo a garantir sua eficácia e atingir o fim almejado, o legislador editou a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

No entendimento de Barroso²²,

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social²³.

2. O ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Consoante ao que ocorre no Brasil, a ação popular portuguesa também se encontra em sua Carta Política, precisamente em seu art. 52, nº 3²⁴. Da mesma forma, a Constituição lusitana apenas prevê a existência do instrumento, não trazendo qualquer especificação quanto ao objeto, a legitimidade ou sobre o trâmite procedimental em geral.

Assim, toda a pormenorização acerca da referida ação encontra-se disposto na Lei nº 83, de 31 de agosto de 1995, redigida exclusivamente para tratar do “direito de participação procedimental e de acção popular”.²⁵

22 BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 1993, p. 79.

23 Barroso aborda com propriedade e profundidade o tema da efetividade das normas em suas obras, valendo a leitura, caso seja do interesse do leitor.

²⁴ É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

²⁵ PORTUGAL. Lei nº 83. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa: Assembleia da República, 1995.

3. OBJETO DA AÇÃO POPULAR

O inciso LXXIII do art. 5º da Constituição brasileira, já citado, traz expressamente que sua finalidade é a proteção da “*moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*”.

Um ordenamento jurídico é, por definição, um conjunto de regras que regem a sociedade e, portanto, é uno. A própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)²⁶ prevê isso em seu art. 4º, quando permite que o juiz use de outros meios, quando houver omissão legislativa no diploma pertinente, como analogia, costumes, bem como princípios gerais.

Utilizando-se da aplicação analógica do Código de Defesa do Consumidor²⁷, a definição de "direito difuso" pode ser encontrada no art. 81, parágrafo único, II deste diploma legal:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os **transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato**; (grifo nosso)

Destarte, não resta dúvidas que o bem jurídico tutelado pela ação popular brasileira são os direitos difusos, que pertencem a todos, mas, ao mesmo tempo, não pertencem a ninguém isoladamente. Trata-se de uma titularidade absolutamente indeterminada.

Assim, ressalta a Desembargadora Flávia Romano de Rezende, em sede de Apelação Cível de nº 0012761-09.2016.8.19.0031, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Na definição de Hely Lopes Meirelles, a ação popular:

²⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Senado, 1942.

²⁷ BRASIL. Lei nº 8.078. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990.

“é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação dos atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público.”

Pode ser utilizada de forma preventiva ou repressiva, na defesa de direitos difusos, reconhecendo-se ao cidadão *uti cives* e não *uti singuli*, o direito de promover a defesa de tais interesses.²⁸

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça aponta:

A ação popular é o meio processual a que tem direito qualquer cidadão que deseje questionar judicialmente a validade de atos que considera lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF/88). Não se trata, *in casu*, de tutela de interesse individual, pois a ação popular se prestou a anular ato ilegal praticado pelo Poder Público em afronta à Constituição Federal e ao ordenamento jurídico brasileiro e, por conseguinte, o interesse coletivo, sendo, portanto adequada a via eleita.

A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que a ação popular é cabível para a proteção da moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público, porquanto a lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a Lei 4.717/1965 estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Precedentes. AgRg no REsp 1504797 / SE. DJe 01/06/2016.²⁹

Ainda observando os precedentes do Superior Tribunal de Justiça,

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO POPULAR. COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO EXCLUSIVAMENTE ECONÔMICO. DESNECESSIDADE. PROTEÇÃO AOS BENS E DIREITOS ASSOCIADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ALCANÇADO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ÓBICE DA SÚMULA 83/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça possui firme orientação de que um dos pressupostos da ação popular é a lesão ao patrimônio público.

28 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível nº 0012761-09.2016.8.19.0031. Apelante: Thiago César Ferreira Mascarenhas. Apelados: Marcos Câmara e Município de Maricá. Relatora: Desembargadora Flávia Romano de Rezende. Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2017.

29 STJ, AgRg no REsp 1504797/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/05/2016, DJe 01/06/2016

Ocorre que a Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de ação popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico).

2. Para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas ou desvios dos princípios da Administração Pública, dispensando-se a demonstração de prejuízo material.

3. Hipótese em que a Corte de origem concluiu que "o então Gestor Público Municipal atentou contra os princípios da administração pública, com violação da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, desviando a finalidade de sua atuação para satisfazer sentimento pessoal alheio à ética e à moral (...)".

4. Descabe ao Superior Tribunal de Justiça iniciar juízo valorativo a fim de desconstituir a conclusão alcançada pela instância de origem, pois, para isso, seria necessário o exame do contexto fático-probatório dos autos, o que não se admite nesta estreita via recursal, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 5. No mais, cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

6. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

7. Agravo Interno não provido.³⁰

Pari passu, a lei portuguesa de nº 83, já mencionada, que regulamenta a ação popular³¹, traz em seu art. 1º:

Artigo 1.º

1 - A presente lei define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, são designadamente interesses protegidos pela presente lei **a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a protecção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público.** (grifo nosso)

30 AgInt no AREsp 949.377/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 20/04/2017

³¹ PORTUGAL. Lei nº 83. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa: Assembleia da República, 1995

Nas palavras de Canotilho³²,

Através do direito de acção popular consagrado no art. 52.º/3, a Constituição deu guarida a um reforço das acções populares tradicionais e à introdução de acções populares ou colectivas destinadas à defesa de interesses difusos (...). Nas primeiras, "qualquer um do povo", invocando o interesse público, pode substituir-se aos órgãos competentes para reagir contra usurpação ou lesão de bens ou direitos das autarquias locais ou contra deliberações ilegais dos órgãos destas (que podem lesar também os direitos do particular: usurpação, por exemplo, de um caminho público). Estas acções podem e devem hoje estender-se à defesa dos bens protegidos e individualizados no art. 52.º/3.

Nas segundas, qualquer cidadão, individualmente ou associado ("associações de defesa"), mesmo não invocando o *interesse público*, pode intentar uma acção em defesa de *um interesse do público* em geral ou de categorias ou classes com grande número de pessoas - *interesses difusos* -, (saúde pública, ambiente, qualidade de vida, património cultural) e dos seus próprios direitos subjectivos (direito ao ambiente, direito à qualidade de vida, direito à saúde). Estes dois tipos de acções tendem hoje a confundir-se, porque a defesa de interesses difusos coincide com a defesa de interesses públicos e a defesa de interesses individuais (daí a fórmula americana *public interest action*).

Ainda, nas palavras do autor³³:

O objecto da acção popular é, antes de mais, a defesa de **interesses difusos**. Com efeito, em virtude do feixe de interesses que converge ou pode convergir sobre determinado bem, há que distinguir: (1) o *interesse individual*, isto é, o direito subjectivo ou interesse específico de um indivíduo; (2) o *interesse público ou interesse geral*, subjectivado como interesse próprio do Estado e dos demais entes territoriais, regionais e locais; (3) o *interesse difuso*, isto é, a refração em cada indivíduo de interesses unitários da comunidade, global e complexivamente considerada; (4) o *interesse colectivo*, isto é, interesse particular comum a certos grupos e categorias.

Nota-se, desde já, o quanto as legislações se assemelham no que toca o entendimento acerca dos direitos difusos, bem como, ante sua importância, a

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5ª ed, totalmente refundida e aumentada. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p. 676.

³³ CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa comentada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 282.

necessidade de protegê-los por meio de um instrumento constitucionalmente previsto. Contudo, apesar de as ações guardarem similaridades entre si, não se pode deixar de apontar que também há algumas diferenças, a começar pelas modalidades existentes.

Todavia, cumpre ressaltar que, além da ação popular civil, que seria a usual e comum a ambos os ordenamentos, o direito português admite ainda a ação popular administrativa. Instaurada nos tribunais administrativos, consubstancia uma expressão dos litígios emergentes de relações jurídico-administrativos, submetidos à reserva de competência exclusiva, nesses casos, dos tribunais administrativos.

A título ilustrativo, atentemos para o seguinte precedente, oriundo do Tribunal dos Conflitos que, ainda que demasiadamente extenso, merece a atenção do leitor por seu conteúdo bastante esclarecedor e didático:

Os Autores alegam, em suma, que o Réu tem plantado nos limites de confrontação com um caminho público, diversas videiras alinhadas com o mesmo, que ocupam o espaço aéreo sobre o aludido caminho. Na versão dos Autores, com a referida atitude, o Réu pretende apropriar-se de um bem que é do domínio público, que estando fora do comércio jurídico, é insusceptível de apropriação individual.

(...) Por decisão do Tribunal Judicial de Celorico de Basto, datada de 08/02/2008, foi determinada a incompetência material daquele Tribunal para apreciação do presente pleito, tendo sido remetidos os presentes autos ao Tribunal Administrativo de Círculo de Braga, integrado no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga. Neste Tribunal decidiu-se, por despacho proferido em 29.4.2008, ser tal Tribunal incompetente em razão da matéria escrevendo-se a certo trecho: "...Desde logo, segundo o critério dos sujeitos, nenhuma das partes em presença, assume a natureza de um ente público. Também, os ora litigantes não estão, a exercer qualquer actividade típica de poderes públicos, que lhes seja especialmente reconhecida por lei, ou que resulte de um acto baseado em prerrogativas próprias de direito administrativo. Não estamos, igualmente, perante matéria regida por contratos submetidos ao regime dos contratos administrativos, ou que se insira numa ambiência de direito público". (...). Colhidos os vistos legais cumpre decidir.

Previamente, importa precisar que a questão que ora é sujeita à apreciação deste Tribunal coincide, nos seus precisos termos, e exceptuando a identidade das partes, com a que foi decidida no processo 017/08 por Acórdão de 09/12/2008, cuja lógica argumentativa se segue na presente decisão (Relator Juiz Conselheiro Fonseca Ramos)

A mesma reconduz-se, tão somente, a **definir se a competência para apreciação da acção é competente a jurisdição comum ou a administrativa**. No que concerne importa precisar que **a competência do Tribunal determina-se pelo pedido formulado pelo Autor e pelos fundamentos que invoca** - cfr. Acs. do STJ, de

20.2.1990, in BMJ, 394-453, e de 9.5.95, in CJSTJ, 1995, II, 68, entre vários. Por seu turno dispõe o art. 66º do Código de Processo Civil que “São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional”.

Já Manuel de Andrade, in “Noções Elementares de Processo Civil”, 1º-88, acerca do critério aferidor da competência material, referia que: “São vários esses elementos também chamados índices de competência (Calamandrei). Para decidir qual dessas normas corresponde a cada um **deve olhar-se aos termos em que foi posta a acção - seja quanto aos seus elementos objectivos (natureza da providência solicitada ou do direito para o qual se pretende a tutela judiciária, facto ou acto donde teria resultado esse direito, bens pleiteados, etc.), seja quanto aos seus elementos subjacentes (identidade das partes).**”

A competência do tribunal - ensina Redenti (vol. I, pág. 265), afere-se pelo “quid disputatum” (quid decidendum, em antítese com aquilo que será mais tarde o quid decisum); é o que tradicionalmente se costuma exprimir dizendo que a competência se determina pelo pedido do autor. E o que está certo para os elementos da acção está certo ainda para a pessoa dos litigantes”.

Aferindo-se a competência material pelo pedido do Autor e pelos fundamentos que invoca (causa de pedir), como defende Manuel de Andrade, a questão da competência material e logo da jurisdição competente, apenas terá que ser analisada à luz da pretensão dos AA. (A causa de pedir, “é o facto jurídico concreto de que emerge o direito que o autor se propõe fazer declarar” - Alberto dos Reis, “Comentário ao Código de Processo Civil”, 2º, 375.)

Os AA. definem a acção que intentaram como acção popular. **Efectivamente, na sua perspectiva, actuam a título individual, visando a salvaguarda de um bem que consideram público, no caso um caminho que, abusivamente, está sendo ocupado pelos RR. que impedem a comunidade de fruir esse bem fora do domínio privado e, por tal, insusceptível de apropriação - lato sensu.**

O art. 52º da Constituição da República consagra o direito de petição e acção popular (...) Em nota ao referido normativo pode ler-se na “Constituição da República Anotada” - 4 edição revista - 1º Volume - pág. 696/699: “A abertura da acção popular, nos termos e com a extensão prevista no nº 3 faz desta norma uma das mais importantes conquistas processuais para a **defesa de direitos e interesses fundamentais constitucionalmente consagrados.** Embora a Constituição reenvie para a lei a definição dos casos e termos em que os cidadãos e as associações podem recorrer à acção popular (cfr. Lei nº 83/95, de 31-08), **o enunciado do nº 3 aponta claramente para uma garantia de acção popular perante qualquer tribunal (tribunais civis, tribunais criminais, tribunais administrativos, etc.), de acordo com as regras de competência e de processo legalmente estabelecidas** (cfr. o art. 4º- 1 da Lei nº 13/2002, de 19-02 - Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - que integra no âmbito de jurisdição dos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal a “promoção da prevenção, da cessação ou da perseguição judicial de **infracção cometidas por entidades públicas contra valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais).**”

Nestas acções e, perante a impossibilidade de uma acção popular constitucional (cfr. infra, nota ao art. 278º), poderão os cidadãos ou associações suscitar, nos termos gerais, o incidente de inconstitucionalidade relativamente a qualquer norma aplicável à causa contrária à Constituição... ” [...] **O objecto da acção popular é, antes de mais, a defesa de interesses difusos.** Com efeito, em virtude do feixe de interesses que converge ou pode convergir sobre determinado bem, há que distinguir. (1) o interesse individual isto é, o direito subjectivo ou interesse específico de um indivíduo; (2) o interesse público ou interesse geral, subjectivado como interesse próprio do Estado e dos demais entes territoriais, regionais e locais; **(3) o interesse difuso, isto é a refração em cada indivíduo de interesses unitários da comunidade, global e complexivamente considerada;** (4) o interesse colectivo, isto é, interesse particular comum a certos grupos e categorias. **A acção popular tem, sobretudo, incidência na tutela de interesses difusos, pois sendo interesses de toda a comunidade, deve reconhecer-se aos cidadãos uti cives e não uti singuli, o direito de promover, individual ou associadamente, a defesa de tais interesses... [...].** A alínea b do nº 3, acrescentado pela LC nº 1/97, veio alargar expressamente o direito de acção popular à defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”.

No caso, os Autores pretendem exercer o direito de acção popular, visando a **defesa de um interesse autárquico.**

A acção popular rege-se pela Lei 83/95, de 31 de Agosto. O âmbito de tais acções é definido no seu art. 1º (...).

O art. 212º, nº 3, da Constituição da República estatui: “Compete aos Tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das **relações jurídicas administrativas ou fiscais**”.

Em anotação a este preceito (então art. 214º), afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira - “Constituição da República Portuguesa Anotada” 3 ed. pág. 815 - que estão em causa apenas os litígios emergentes de relações jurídico-administrativas (ou fiscais).

Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: **(1) as acções e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público; (2) as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal.**

Em termos negativos, isto significa que não estão aqui em causa litígios de natureza “privada” ou “jurídico-civil”. Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal. (sublinhámos).

Face à norma constitucional ora transcrita a competência dos tribunais da ordem judicial é residual, ou seja, são da sua competência as causas não legalmente atribuídas à competência dos tribunais de outra ordem jurisdicional - arts. 66º do Código de Processo Civil e 18º, nº 1, da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei nº 3/99, de 13 de Janeiro - LOFTJ.

No que respeita à competência dos tribunais administrativos e fiscais importa ter em atenção os preceitos aplicáveis do ETAF, aprovado pela Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro (com as alterações das Leis. 4-

A/2003, de 19 de Fevereiro, e pela Lei 107-D/2003, de 31 de Dezembro).

O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no art. 1º, nº 1: **“Os tribunais de jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações administrativas e fiscais”**.

Para Vieira de Andrade (A Justiça Administrativa, Lições, 2000, pág. 79.) **define-se a relação jurídica administrativa como sendo “aquela em que um dos sujeitos, pelo menos, é uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de um interesse público legalmente definido”**.

(...) O actual ETAF eliminou o critério delimitador da natureza pública ou privada do acto de gestão que gera o pedido. **O critério material de distinção assenta, agora, em conceitos como relação jurídica administrativa e função administrativa - conjunto de relações onde a Administração é, típica ou nuclearmente, dotada de poderes de autoridade para cumprimento das suas principais tarefas de realização do interesse público** (Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa, 9 edição, 103, e Margarida Cortez, “Responsabilidade Extracontratual do Estado, Trabalhos Preparatórios da Reforma”, 258.)

Tal entendimento encontrou acolhimento no Ac. do STJ de 12.02.07 in www.dgsi.pt em cujo sumário se pode ler:

“I - O âmbito da jurisdição administrativa abrange todas as questões de responsabilidade civil **envolventes de pessoas colectivas de direito público, independentemente de as mesmas serem regidas pelo direito público ou pelo direito privado;**

II) - Os conceitos de actividade de gestão pública e de gestão privada dos entes públicos já não relevam para determinação da competência jurisdicional para a apreciação de questões relativas à responsabilidade civil extracontratual desses entes por tribunais da ordem judicial ou da ordem administrativa”.

(...) Em conformidade com o exposto entende-se que não obstante a particular conformação e natureza da acção popular, a que subjaz a defesa de interesses públicos, ainda que exercida por um particular como é o caso, não pode considerar-se que esteja em causa uma relação de natureza administrativa, nem quanto aos sujeitos, nem quanto ao objecto, apesar da conexão que existe com o interesse público e a defesa de interesses difusos que a acção postula.

A pretensão dos Autores é exercida contra um particular, visando a defesa do que consideram um bem do domínio público autárquico, mas esse facto não permite que se qualifique a relação jurídica como administrativa, o que exclui, desde logo, a competência da jurisdição administrativa.³⁴

Lisboa, 14 de Maio de 2009. José António Henrique dos Santos Cabral (Relator) - Adérito da Conceição Salvador dos Santos - António Jorge Fernandes de Oliveira Mendes - José Manuel da Silva Santos Botelho - Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespanhol - Jorge Artur Madeira dos Santos. (grifo nosso)

34 PORTUGAL. Tribunal de Conflitos. Processo nº 02/09. Recorrente: Magistrada do Ministério Público no conflito negativo de jurisdição entre Tribunal Judicial de Celorico de Basto e o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga. Recorrido: *. Relator: Santos Cabral. Lisboa, 14 de maio de 2009.

Ante explicação tão didática do acórdão transcrito, resta clara a existência das ações populares portuguesas com viés civil e administrativo, diferenciando-se com base nas partes envolvidas. Não há sobreposição de jurisdições, uma vez que o Código de Processo Civil explicita que será competência de um Tribunal quando não for de outro: havendo um ente público – ou particular em exercício público – em um dos pólos, tratar-se-á de ação administrativa. Caso contrário, será civil, já que resguardam os mesmos direitos constitucionais.

V. A POSITIVAÇÃO DA AÇÃO POPULAR

1. NO BRASIL

O primeiro texto de lei que trouxe o instituto da ação popular para o ordenamento, ainda que de timidamente, foi a Constituição Imperial³⁵ de março de 1824, em capítulo que versa sobre o "Poder Judicial".

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

Os termos "suborno" e "peita" e "concussão" eram, à época, equivalentes ao crime de corrupção, muito embora não se utilizasse a terminologia. É possível perceber isso na Lei de 15 de Outubro de 1827³⁶, que deu sua definição:

Art 2º São responsáveis por peita, suborno, ou concussão:
§ 1º Por peita, aceitando dádiva ou promessa, directa ou indirectamente, para se decidirem em qualquer acto do seu ministério.
(...)
§ 2º Por suborno, corrompendo por sua influênciã, ou peditório a alguém para obrar contra o que deve, no desempenho de suas funcções publicas; ou deixando-se corromper o que não devem, ou deixarem de obrar o que devem.
(...)

35 BRASIL. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Constituição Político do Império do Brazil. Rio de Janeiro, RJ: Imperador Dom Pedro I, 1824.

³⁶ Coleção de Leis do Império do Brasil - 1827, Página 54 Vol. 1 pt. I (Publicação Original), disponível no portal eletrônico da Câmara dos Deputados.

§ 3º Por concussão, extorquindo, ou exigindo o que não for devido, ainda que seja para a Fazenda Pública, ainda quando se não siga o efeito do recebimento.

Desde seus primórdios, a ação popular buscou a correção de ilícitos cometidos pelo poder público, condenando atos desonrosos e dando ao povo a possibilidade de recorrer à Justiça.

Já em sua fase Republicana, a Constituição seguinte, de 1891, não previu a ação popular, retrocedendo imenso quanto à originalidade então alcançada. Apenas em 1934 foi reinserida no sistema jurídico, sendo extirpada, todavia, logo depois, durante o Estado Novo e a Constituição de 1937.

O curto tempo de vida suprimiu qualquer possibilidade de utilização do mecanismo jurídico, deixando a população ao léu. Nesse sentido, leciona Mancuso³⁷:

Os pálicos encômios com que a ação popular veio recepcionada pela inteligência jurídica nacional não foram, porém, suficientes para que ela sobrevivesse ao advento do Estado Novo e assim foi que, decorridos cerca de três anos da sua fugaz existência, não resistiu ela ao tacão da ditadura que se veio a instalar, acabando suprimida na Carta outorgada em 1937.

Como já exposto, a ação popular é um remédio eminentemente democrático, porquanto jamais possuiria chances de sobrevivência em uma ditadura. Foi apenas em 1946, quando teve fim o período ditatorial instaurado, que o monumento jurídico pôde efetivamente prosperar. A nova carta política, de cunho democrático, voltou a prevê-lo no art. 141, § 38.

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 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.

Ainda que não tenha nomeado, é cristalino que se trata de uma ação

³⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 62.

popular. Não suficiente, não só a Assembleia Constituinte recolocou-a no ordenamento, como ampliou seu alcance. Antes, apenas a União, os Estados e os Municípios estavam sujeitos à fiscalização popular. Com a nova redação da Constituição de 1946, o dispositivo passou a abranger também as entidades autárquicas e as sociedades de economia mista.

Nesse sentido, José Afonso da Silva³⁸ destaca:

Finalmente, do plenário saiu a ação popular na forma prevista no § 38 do Art. 141 da Constituição de 1946. Incluíram-se, no âmbito de controle da ação popular, também os atos lesivos ao patrimônio das autarquias e das sociedades de economia mista, o que não ocorria no regime da Constituição de 1934. Atendeu-se assim, ao processo evolutivo da Administração Pública, que, naquele tempo, se descentralizava por meio de entidades autárquicas, bem como ao fenômeno do intervencionismo estatal através de empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Importante frisar, entretanto, que, apesar das Constituições preverem a existência da referida ação, nenhum legislador havia até então pensado em regulamentá-la. Assim, em junho de 1965, com a sanção do presidente Marechal Castello Branco, o Congresso Nacional editou a Lei nº 4.717, exclusivamente com o fim de regulamentação. Nela, a ação popular foi esmiuçada nos mínimos detalhes, indo desde a definição de patrimônio público até seu processamento perante os órgãos do Poder Judiciário.

Pela primeira vez, o procedimento estava positivado, conferindo segurança jurídica a qualquer cidadão que verificasse a ocorrência de atos lesivos praticados contra os bens públicos. Nessa perspectiva, Rogério Leal entende que apenas assim o remédio constitucional pôde tornar-se verdadeiramente um direito material de participação popular.³⁹

A partir daí, mesmo com a elaboração de novas Cartas Políticas, a manutenção da ação popular nos textos constitucionais foi unânime. Por mais incrível que pareça, inclusive durante o período da ditadura militar foi inserido na

38 SILVA, José Afonso da. Ação popular constitucional: doutrina e processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 38-39.

39 LEAL, Rogério. Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

Carta de 1967⁴⁰ o direito de propositura a fim de anular os atos lesivos ao patrimônio público.

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Não obstante, é preciso salientar que tínhamos dois cenários distintos: primeiramente, a previsão constitucional. Em segundo lugar, a efetiva aplicação da norma. Ora, estando a ditadura a pleno vapor, às vésperas do icônico Ato Institucional nº 5 (AI-5), com as liberdades individuais e o ímpeto popular sufocados, como seria possível a utilização de um mecanismo de essência tão democrática?

Naturalmente, ainda que estivesse prevista no ordenamento jurídico, não havia espaço para a ação popular. Isto posto, era inimaginável a possibilidade de um cidadão contestar e, mais que isso, processar, a grosso modo, o Estado por algum ato lesivo que o este tenha cometido. Tratava-se, portanto, de instrumento meramente ilustrativo, pois sua aplicação efetiva não poderia ocorrer.

Ainda assim, importante ressaltar que, daí em diante, nunca mais o dispositivo constitucional foi sufocado, seguindo presente também na Constituição de 1969, culminando, em 1988, na apelidada de “Constituição Cidadã”, que consagrou a plena tutela das liberdades e ampliou mais ainda seu campo de atuação.

2. EM PORTUGAL

Para Portugal, a história é bem mais constante e linear. A ação popular é uma instituição secular no direito português, presente desde 1521 nas Ordenações Manuelinas, primeiro corpo legislativo impresso do país.

Em curto resumo, as Ordenações Manuelinas⁴¹ foram obra de D. Manuel I,

40 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.
41DIAS, João José Alves. Ordenações Manuelinas, 500 Anos Depois: Os Dois Primeiros Sistemas (1512-1519). Lisboa: Centro de Estudos Históricos da Universidade Nova de Lisboa/Biblioteca

rei de Portugal (1495-1521), em seu projeto para adaptar a administração do Reino à época dos descobrimentos, quando o Império Português cresceu exponencialmente. São as sucessoras das Ordenações Afonsinas, coletânea de leis dividida em cinco livros, promulgada pelo Rei D. Afonso V (1438-1477 e 1477-1481), cujo objetivo era clarificar a aplicação dos direitos canônico e romano.

As ordenações de D. Manuel I, por sua vez, também eram fragmentadas em cinco livros e buscava a proteção dos bens da Coroa, bem como a garantia às liberdades individuais, alcançando a vedação de abusos por parte dos funcionários reais.

O Direito foi evoluindo, passando também pelas Ordenações Filipinas, durante o reinado de D. Felipe I de Portugal, em 1603, sempre mantendo a preocupação com a coisa pública. Em 1822, D. João, junto às Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes, elaborou uma Constituição⁴², que previu em seu artigo 196.

Artigo 196º

Todos os magistrados e oficiais da justiça serão responsáveis pelos abusos de poder e pelos erros que cometerem no exercício dos seus empregos.

Qualquer cidadão, ainda que não seja nisso particularmente interessado, poderá acusá-los por suborno, peita, ou conluio; se for interessado, poderá acusá-los por qualquer prevaricação a que na lei esteja imposta alguma pena, contanto que esta prevaricação não consista em infringir lei relativa à ordem do processo.

Por tudo que já foi visto até esse ponto, não resta dúvidas acerca do mecanismo tratado no dispositivo, mesmo que primitivo e que o ato não esteja expressamente nomeado. O cenário muda quando é promulgada uma nova Carta Constitucional em 1826⁴³, trazendo, dessa vez, previsão expressa da ação popular.

CAPITULO ÚNICO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Art. 124º - Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles acção popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia

Nacional de Portugal, 2012.

42PORTUGAL. Constituição Política da Monarquia Portuguesa. Lisboa: Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes, 1822.

43PORTUGAL. Carta Constitucional. Carta Constitucional para o Reino de Portugal, Algarves e seus Domínios. Lisboa: Dom Pedro, 1826.

pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.

É necessário que se leve em consideração o período histórico tratado. No século XXVII, por mais que já houvesse alguma noção de liberdades individuais e uma evidente preocupação com o público, optou-se por restringir o alcance apenas determinados atos cometidos por juízes.

Posteriormente, já em 1842, o Código Administrativo trouxe também a ação popular, porém, em modalidade diversa. Trata-se da chamada "ação popular Corretiva", cujo objetivo era estritamente voltado à esfera Administrativa, fiscalizando a legalidade dos atos emanados pelos órgãos inerentes a esta; primeiramente, no âmbito eleitoral, sendo ampliado à Administração local.

Avançando na linha do tempo, quando foi constituída a República Portuguesa em 1976, nasceu uma nova Constituição, que trouxe, bem como sua antecessora, a hipótese de participação popular. Contudo, além da previsão constitucional, ampliou largamente sua abrangência, de modo a abarcar não só os juízes, mas qualquer um que servisse o Estado Português, deixando cristalino seu viés democrático.

Artigo 49.º

Direito de petição e acção popular

1. Todos os cidadãos podem apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição e das leis ou do interesse geral.
2. É reconhecido o direito de acção popular, nos casos e nos termos previstos na lei.

Desde então, a Carta Política permaneceu a mesma, sofrendo algumas poucas alterações no decorrer do tempo.

Após sua promulgação, foi elaborado o Código Administrativo de 1978, que instituiu a modalidade de ação popular substitutiva, alternativamente chamada de supletiva, com o fim de completar as lacunas quando a Administração Pública viesse a sofrer um ataque causado por terceiros contra seus bens ou direitos. Pelo que entende José Robin de Andrade⁴⁴, a ação recebe essa denominação pois, por meio dela, o legislador concedeu ao popular a possibilidade de assumir o lugar do

44 ANDRADE, José Robin de, A Acção popular no Direito Administrativo Português, Coimbra: Coimbra Editora, 1967, p. 11.

órgão administrativo, substituindo-o, para buscar reparação em face do terceiro que ocasionou a lesão.

Com o passar dos anos, a Assembleia Constituinte foi adequando sua Magna Carta às necessidades e mudanças havidas no âmbito social. Dentre elas, foi editada a Lei Constitucional nº 11/87, equivalente, no direito brasileiro, a uma Emenda Constitucional. Chamada de Lei de Bases do Meio Ambiente, hoje revogada pela Lei nº 19/2014, o diploma deu uma guinada no tocante à tutela coletiva, como podemos observar da leitura de seus art. 40, nº 4 e 42:

Artigo 40º

4. Os cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu **direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado** podem pedir, nos termos gerais de direito, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização

Artigo 42º

Aqueles que se julguem ofendidos nos seus **direitos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado** poderão requerer que seja mandada suspender imediatamente a actividade causadora do dano, seguindo-se, para tal efeito, o processo de embargo administrativo. (grifo nosso)

Faz-se necessário ressaltar o bem jurídico protegido pelas disposições supra. Conforme assinalado, fica evidente a intenção do legislador português de prever uma espécie de defesa popular voltada para a proteção meio ambiente.⁴⁵ Valendo-se do argumento de que o direito ao meio ambiente “sadio e ecologicamente equilibrado” é fundamental à dignidade do ser humano, foi, aos poucos, sendo ampliada o alcance ação popular.

Especificamente no tocante ao meio ambiente, essa dilatação ficou clara quando surgiu no ordenamento a Lei Constitucional nº 1/89, alterando a redação do art. 52, que passou a incluir o item 3:

É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, nomeadamente o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das

⁴⁵Atualmente, a lei que define as bases da política de ambiente é outra, Lei nº 19/2014, porém mantém a preocupação com relação à possibilidade da participação popular na coibição de atos ofensivos. Isto está expresso no art. 7º, nº 2, a, que expressamente prevê a ação popular como meio de defesa: “O direito de ação para defesa de direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos, assim como para o exercício do direito de ação pública e de ação popular”.

infracções contra a saúde pública, a degradação do ambiente e da qualidade de vida ou a degradação do património cultural, bem como de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização.

Foi apenas em 1997 que adveio uma alteração constitucional em prol específico da proteção dos direitos difusos. A Lei Constitucional 1/97 ampliou a proteção ao cidadão e ao Estado, passando a tutelar os direitos dos consumidores e a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais. O legislador, para acompanhar a tendência crescente de teor democrático, foi atentando cada vez mais para dispositivos que contemplassem um viés mais protetivo.

Naturalmente, com a evolução e desenvoltura da ação em comento, foram suscitadas dúvidas e dificuldade acerca do tema, haja vista não havia regulamentação, apesar de haver previsão constitucional. A existência do direito sem a possibilidade real de exercê-lo única e exclusivamente por falta do legislador poderia acarretar em diversos problemas para o Governo, que precisava, com urgência, editar uma medida que tornasse eficaz o mandamento constitucional, sob pena de recair sobre uma inconstitucionalidade por omissão.

Nesse sentido, a dita omissão legislativa começou a ser questionada perante o Tribunal Constitucional. Ainda que não fosse acolhida, ficou demonstrado a premência de um dispositivo legal que regulamentasse e tornasse exequível a ação popular.

Proc. nº 554/93 Plenário Rel. Cons. Monteiro Diniz
Acordam no Tribunal Constitucional:

(...)

O Provedor de Justiça veio requerer, em 8 de Outubro de 1993, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 283º, nºs 1 e 2, da Constituição, que o Tribunal Constitucional aprecie e verifique o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma do artigo 52º, nº 3, na qual se consagra o direito de acção popular.

(...)

IV - A decisão

Nestes termos, decide-se não ter por verificada a omissão das medidas legislativas necessárias à exequibilidade da norma do artigo 52º, nº 3, da Constituição.

Lisboa, 15 de Novembro de 1995

Antero Alves Monteiro Dinis Messias Bento Maria Fernanda Palma

José de Sousa e Brito Maria da Assunção Esteves Alberto Tavares
da Costa Vítor Nunes de Almeida Guilherme da Fonseca Bravo Serra
Armindo Ribeiro Mendes Luís Nunes de Almeida

A grande problemática é a existência de duas jurisdições, ao contrário do que ocorre no Brasil. No direito português, há as jurisdições cível e administrativa. A essa altura, a Constituição da República Portuguesa constrangia apenas os atos da seara administrativa, negligenciando o âmbito cível.

Nesse diapasão, visando aproximar ambas as jurisdições e unir as duas modalidades de ação popular em um único diploma legal, foram elaborados diversos projetos de lei. Em um desses, de autoria do Partido Socialista, foi reconhecido que, ainda que acção popular e direitos difusos possuam muitas semelhanças, divergem em um aspecto fundamental: sua titularidade.

A diferença principal entre acção popular e tutela de interesses difusos consiste afinal em que o titular do direito de acção popular não tem necessariamente de ser titular dos interesses em causa, enquanto na acção popular de interesses difusos é lógico que em princípio o seja.⁴⁶

Assim, diante dessa observação e percepção dos interesses da comunidade e não apenas do indivíduo, foi promulgada a Lei nº 83/95, que finalmente regulamentou a ação popular em benefício da coletividade.

A Lei em referência, apesar de representar um grande avanço para o ordenamento jurídico português, ainda precisou de alguns ajustes para atingir os moldes atuais. A versão original, que contava com 28 artigos, foi alterada por uma Retificação, modificando somente seu art. 12º, que falava em “ação procedimental civil”. A Assembleia da República, entendendo fugir da proposta da Lei, editou a Retificação nº 4/95⁴⁷, a fim de corrigir o equívoco.

Artigo 12.º

Acção popular administrativa e acção popular civil

1 - A acção popular **administrativa** compreende a acção para defesa dos interesses referidos no artigo 1.º e o recurso contencioso com fundamento em ilegalidade contra quaisquer actos administrativos lesivos dos mesmos interesses.

46 PORTUGAL. Assembleia da República. Projeto de Lei 465/V. Regulamentação do exercício do direito de acção popular. Partido Socialista: Jorge Sampaio.

47 PORTUGAL. Assembleia da República. Rectificação nº. 4/95. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa, 1995.

2 - A acção popular civil pode revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil. (grifo nosso)

Vinte anos depois da primeira versão, foi editado o Decreto Lei 214-G/15⁴⁸, que alterou alguns outros dispositivos, quais sejam, art. 19º, 16 e novamente o art. 12º. A nova redacção dos artigos trouxe a roupagem dos processos previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, ampliando seu alcance para além do previsto na previsão anterior.

Além disso, esclareceu a modulação dos efeitos das sentenças transitadas em julgado com a ulterior escrita do texto legal e resumiu as atribuições do Ministério Público quanto à acção popular a apenas um artigo; modificações estas que passaram a vigorar com os seguintes dizeres:

Artigo 12.º

Acção popular administrativa e acção popular civil

1 - A acção popular administrativa pode revestir qualquer das formas de processo previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 - A acção popular civil pode revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil.

Artigo 16.º

Ministério Público

1 - No âmbito de ações populares, o Ministério Público é titular da legitimidade ativa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei, podendo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transacção ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa.

2 – [Revogado].

3 – [Revogado].

Artigo 19.º

Decisões transitadas em julgado

1 - Salvo quando julgadas improcedentes por insuficiência de provas ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, os efeitos das sentenças transitadas em julgado proferidas no âmbito de processo que tenham por objeto a defesa de interesses individuais homogêneos abrangem os titulares dos direitos ou interesses que não tiverem exercido o direito de se autoexcluírem da representação, nos termos do artigo 16.º

2 - As decisões transitadas em julgado são publicadas a expensas da parte vencida e sob pena de desobediência, com menção do trânsito em julgado, em dois dos jornais presumivelmente lidos pelo universo

48 PORTUGAL. Assembleia da República. Decreto-Lei nº. 214-G. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa, 2015.

dos interessados no seu conhecimento, à escolha do juiz da causa, que poderá determinar que a publicação se faça por extracto dos seus aspectos essenciais, quando a sua extensão desaconselhar a publicação por inteiro.

Finalmente, após as mudanças citadas, a lei de regulamentação da ação popular se manteve nos mesmos moldes até hoje.

VI. REQUISITOS PARA PROPOSITURA

Como o próprio nome já sugere, a ação popular é um meio processual que deve ser intentado pelo cidadão. Além de impreterivelmente haver uma lesão a algum direito difuso, ponto similar aos ordenamentos brasileiro e português, é preciso que o autor seja detentor de cidadania.

1. LEGITIMIDADE ATIVA

O art. 1º da Lei 4.717/95, que regulamenta a ação popular no Brasil, define, claramente, a legitimidade ativa, restringindo-a ao cidadão, quando diz que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos” ao patrimônio público. Mas o que vai caracterizá-lo como tal?

A Constituição Federal possui um capítulo especialmente voltado para o tema, no qual define, em seu art. 12:

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007)

II - naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 1º. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

Importante frisar que o mesmo artigo impede que seja feita distinção entre brasileiros natos e naturalizados, conforme aduz o par. 2º, ressalvados os casos que a própria Constituição Federal o faça.

Não suficiente, é necessário também que, além de ser brasileiro, o postulante esteja em pleno exercício de seus direitos políticos. Ou seja, deve estar apto para votar e ser votado. Em outras palavras, não podem estar suspensos ou ter sido decretada sua perda, cujas hipóteses de ocorrência estão previstas no art. 15.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
II - incapacidade civil absoluta;
III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Logo, sendo o indivíduo brasileiro – nato ou naturalizado – e estando em dia com suas obrigações cívicas, militares e eleitorais, sem qualquer pena de perda ou suspensão, está livre para figurar no polo ativo da ação popular⁴⁹.

Do mesmo modo, a Lei 83/95, regulamentadora da ação popular portuguesa, deixa expresso que, para propor uma ação popular, é imprescindível que o demandante seja cidadão, como podemos verificar na redação do art. 2º.

Artigo 2.º

49 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 450.

Titularidade dos direitos de participação procedimental e do direito de acção popular

1 - São titulares do direito procedimental de participação popular e do direito de acção popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda.

2 - São igualmente titulares dos direitos referidos no número anterior as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição.

Consoante à constituição pátria, a Constituição da República Portuguesa também traz em seu texto os requisitos que devem ser preenchidos para que alguém seja considerado um cidadão e esteja, portanto, qualificado para propor uma acção popular.

Artigo 4.º

Cidadania portuguesa

São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional.

Assim, a Constituição Portuguesa nos permite concluir, para fins de acção popular, que o cidadão português é aquele que se encontra em pleno gozo de seus direitos civis e político, sem quaisquer restrições.

Seguindo a mesma linha, expõe o Código do Procedimento Administrativo,

Artigo 68.º

Legitimidade procedimental

1 - Têm legitimidade para iniciar o procedimento ou para nele se constituírem como interessados os titulares de direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas, bem como as associações, para defender interesses coletivos ou proceder à defesa coletiva de interesses individuais dos seus associados que caibam no âmbito dos respetivos fins.

2 - Têm, também, legitimidade para a proteção de interesses difusos perante ações ou omissões da Administração passíveis de causar prejuízos relevantes não individualizados em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o ambiente, o ordenamento do território, o urbanismo, a qualidade de vida, o consumo de bens e serviços e o património cultural:

- a) Os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e os demais eleitores recenseados no território português;
- b) As associações e fundações representativas de tais interesses;
- c) As autarquias locais, em relação à proteção de tais interesses nas áreas das respetivas circunscrições.

3 - Têm, ainda, legitimidade para assegurar a defesa de bens do

Estado, das regiões autónomas e de autarquias locais afetados por ação ou omissão da Administração, os residentes na circunscrição em que se localize ou tenha localizado o bem defendido.

4 - Têm igualmente legitimidade os órgãos que exerçam funções administrativas quando as pessoas coletivas nas quais eles se integram sejam titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, poderes, deveres ou sujeições que possam ser conformados pelas decisões que nesse âmbito forem ou possam ser tomadas, ou quando lhes caiba defender interesses difusos que possam ser beneficiados ou afetados por tais decisões.

Faz mister apontar uma singela divergência quando comparado ao ordenamento pátrio, no tocante à legitimidade ativa. Enquanto no Brasil o legitimado é unicamente o cidadão, pessoa natural, em Portugal podem propor a ação as associações e fundações protetoras dos direitos resguardados, bem como as autarquias locais, quando pertinente.

Os requisitos para que estes proponham a demanda pode ser observada a partir da leitura do art. 3º:

Artigo 3.º

Legitimidade activa das associações e fundações

Constituem requisitos da legitimidade activa das associações e fundações:

a) A personalidade jurídica;

b) O incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate;

c) Não exercerem qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais.

É possível verificar esse entendimento observando o seguinte precedente do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga⁵⁰:

1 – Estando-se perante uma impugnação de deliberações tomadas por órgão municipal eleito, que não digam respeito à esfera jurídica ou estatutária dos seus membros, o regime contencioso vigente não lhes confere legitimidade ativa em sede de tutela ou defesa da legalidade objetiva (ação pública), pois, a mesma radica ou assiste unicamente ao MP, à pessoa do presidente do órgão colegial ou de quem o substitua e, ainda, ao chamado “autor popular” [cfr. arts. 09.º, n.º1, 55.º, n.ºs 1, als. a) e e) e 2 do CPTA e 14.º, n.º 4 do CPA].

É suposto que o eleito local, divergindo de uma deliberação

⁵⁰ PORTUGAL. Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga. Processo nº 00580/15.6BEBRG. Recorrente: M... – A51.... Recorrido: Município de Ponte de Lima. Relator: Frederico Macedo Branco. Porto, 20 de maio de 2016.

submetida a votação, ou no órgão em que tem assento, ou naquele que institucionalmente superintende, vote contra a mesma ou suscite a sua alteração por via dos canais disponíveis por via administrativa, ficando, aliás, se for caso disso, isento de responsabilidade que eventualmente decorra do deliberado (cfr. arts. 28.º, n.º 2 do CPA e 93.º, n.º 3 da Lei Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos órgãos dos Municípios e das Freguesias - Lei n.º 169/99, de 18/09, alterada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01).

2 – Possuem direito de ação popular, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda, as associações e fundações defensoras da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, da proteção do consumo de bens e serviços, do património cultural e do domínio público (artigos 1º/2 e 2º/1 LAP).

Uma associação tem legitimidade para intentar uma ação popular quando tem como fim institucional a defesa dos valores em causa na ação principal e, por conseguinte, na ação cautelar. A previsão genérica e ampla no sentido de Promover a legalidade das entidades públicas e os seus atos e competências não cria um dever de proteção de qualquer valor constitucionalmente protegido, nomeadamente, os relacionados com o ambiente e urbanismo.

Se assim fosse, qualquer associação que fizesse alusão em termos estatutários a um dever genérico de promoção da legalidade da atuação das entidades públicas teria legitimidade para intentar toda e qualquer ação popular, o que desvirtuaria o próprio regime jurídico vigente.

O exercício do direito de ação popular por associações e fundações obedece a um princípio de especialidade, na medida em que se circunscreve à área de intervenção principal destas entidades.

Com efeito, a ação popular serve para defender em juízo interesses difusos ou coletivos, referindo a lei que só têm legitimidade ativa as pessoas coletivas que, tendo personalidade jurídica, “incluïrem nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de ação de que se trate” – alíneas a) e b) do artigo 3º da Lei 83/95, de 31.08.

3 - A requerente não contando entre os fins e/ou interesses prosseguidos ou a defender quaisquer valores e bens constitucionalmente protegidos, designadamente o ordenamento do território ou o urbanismo, não lhe assiste legitimidade processual ativa nos termos dos arts. 9.º n.º 2, 55.º, n.º 1, al. f) do CPTA, 1.º, 2.º e 3.º da Lei n.º 83/95.

2. LEGITIMIDADE PASSIVA

Observando a ocorrência de lesão a um direito difuso – seja património histórico e cultural, meio ambiente, moralidade administrativa, saúde pública, etc - e somando à verificação da condição de cidadão de quem figura no polo ativo, é preciso ter em mente que nem todos podem constar como legitimados passivos, apesar de se tratar de rol bem mais abrangente que dos legitimados ativos.

Para o ordenamento brasileiro, como previsto em lei específica,

Art. 6º A ação será proposta contra as **pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores** que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, **e contra os beneficiários diretos do mesmo.**

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 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.**

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular. (grifo nosso)

Em regra, a ação popular sempre contará com algum ente público no pólo passivo que, teoricamente, seria o responsável por coibir ou, caso a lesão já tenha sido concretizada, reparar o dano. Outro elemento que deve figurar passivamente é o beneficiário direto do ato lesivo. Ainda que não o tenha efetivamente praticado, as vantagens obtidas por si só já o torna responsável pela reparação.

Nesse sentido entende o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. APELO. INTERPOSIÇÃO ANTERIOR A DECISÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO. PREPOSTERIDADE. INOCORRÊNCIA. CPC DE 2015. DEMANDA NÃO APERFEIÇOADA. NULIDADE PARCIAL DO PROCESSO. ação popular proposta em face de Município, de Prefeito e de Secretário Municipal de Saúde, sendo impugnado ato administrativo que possibilitou a realização de procedimento licitatório para transferência da gestão de certo hospital da pessoa política, postulando ainda o autor a declaração da nulidade do contrato administrativo que viesse a se aperfeiçoar com tal objetivo, o que ocorreu, **admitindo-se o ingresso na demanda, como litisconsortes passivos necessários, das autoridades que sucederam os agentes político e administrativo, bem como da**

sociedade contratada. Sentença de procedência em relação aos corréus originários e de improcedência com relação às autoridades que sucederam o Prefeito e o Secretário Municipal de Saúde, deixando de mencionar a sociedade contratada porque em face dela não foi deduzido pedido, segundo consignado pelo sentenciante, ao resolver embargos de declaração. 1. Não é prepósteros recurso interposto antes de decisão de embargos de declaração, se esta não implicar modificação da sentença; sendo assim, é admissível apelo em tal circunstância oferecido, ex vi do art. 1.024, § 5.º, do CPC. 2. Sem que o autor tenha deduzido pedido em relação aos novos corréus, assim não promovendo as respectivas citações, aliás, no caso concreto, sem a isso não ter sido judicialmente instado, não se forma a demanda, **o que exige, em caso de ação popular, promova o demandante o chamamento de todos os integrantes do litisconsórcio passivo necessário indicado no art. 6.º, caput, da Lei 4.717/65.** 3. Não supre a falta desse requerimento a determinação ex officio da citação dos litisconsortes porque o sistema brasileiro é o da mediação, em que a citação é objetivada pela parte, sendo, em seguida, se em ordem estiver a petição, determinada pelo Estrado-juiz. 4. Nesse passo, sequer em reexame necessário é possível examinar-se a espécie porque isso implicaria supressão de instância. 5. Processo que parcialmente se anula; apelos prejudicados.

(TJ-RJ - APL: 00224891920068190001 RIO DE JANEIRO CENTRAL DE ASSESSORAMENTO FAZENDARIO, Relator: FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA, Data de Julgamento: 27/09/2017, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/10/2017)

Outro aspecto curioso gira em torno da desistência da ação. Em sede de ação popular, o proponente é livre para desistir. Porém, de maneira oposta ao que ocorre com as demais ações, quando o autor desiste, será aberto edital no prazo de 90 dias para que algum outro cidadão ou representante do Ministério Público assumira a demanda e dê seguimento ao feito. Trata-se da única hipótese do cidadão não estar como legitimado ativo. É o que diz o art. 9º c/c 7º, II.

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

(...)

II - Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixado na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

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.

Apesar de poder tomar a frente se o autor desistir, jamais poderá atuar como defensor do ato impugnado ou de quem o deu causa, como vemos no art. 6º, par. 4º, já citado.

Já para o direito português, a legitimidade passiva não só atribuiu um responsável pelo reparo da lesão causada, como também é capaz de definir a seara na qual será julgada. Isso porque a depender do polo passivo, a ação proposta pode ser popular civil ou popular administrativa.

Com a permissão expressa da “Lei da Acção popular” para a utilização suplementar da legislação administrativa⁵¹, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁵² – Lei 15/2002 –, traz em seu art. 10º os pormenores da legitimidade passiva:

Artigo 10.º

Legitimidade passiva

1 - Cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor.

2 - Quando a acção tenha por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública, parte demandada é a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os actos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos.

3 - Os processos que tenham por objecto actos ou omissões de entidade administrativa independente, destituída de personalidade jurídica, são intentados contra o Estado ou a outra pessoa colectiva de direito público a que essa entidade pertença.

4 - O disposto nos dois números anteriores não obsta a que se considere regularmente proposta a acção quando na petição tenha sido

indicado como parte demandada o órgão que praticou o acto impugnado ou perante o qual tinha sido formulada a pretensão do interessado, considerando-se, nesse caso, a acção proposta contra a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, contra o ministério a que o órgão pertence.

5 - Havendo cumulação de pedidos, deduzidos contra diferentes

⁵¹ Art. 11º da Lei 83/95. “São aplicáveis aos procedimentos e actos previstos no artigo anterior as pertinentes disposições do Código do Procedimento Administrativo.”

⁵² PORTUGAL. Lei 15. Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Lisboa: Assembleia da República, 2002.

peças colectivas ou ministérios, devem ser demandados as peças colectivas ou os ministérios contra quem sejam dirigidas as pretensões formuladas.

6 - Nos processos respeitantes a litígios entre órgãos da mesma pessoa colectiva, a acção é proposta contra o órgão cuja conduta deu origem ao litígio.

7 - Podem ser demandados particulares ou concessionários, no âmbito de relações jurídico-administrativas que os envolvam com entidades públicas ou com outros particulares.

8 - Sem prejuízo da aplicação subsidiária, quando tal se justifique, do disposto na lei processual civil em matéria de intervenção de terceiros, quando a satisfação de uma ou mais pretensões deduzidas contra a Administração exija a colaboração de outra ou outras entidades, para além daquela contra a qual é dirigido o pedido principal, cabe a esta última promover a respectiva intervenção no processo.

Conforme podemos observar, tanto pela lei específica, quanto pela lei mais geral, utilizada de forma subsidiária, não há especificação acerca de quem deve figurar no polo passivo da acção popular. A indicação se limita a dizer que deverá ser proposta “contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor.”

Dessa forma, como já visto anteriormente no precedente do Tribunal de Conflitos⁵³,

A competência do tribunal - ensina Redenti (vol. I, pág. 265), afere-se pelo “quid disputatum” (quid decidendum, em antítese com aquilo que será mais tarde o quid decisum); é o que tradicionalmente se costuma exprimir dizendo que a competência se determina pelo pedido do autor. E o que está certo para os elementos da acção está certo ainda para a pessoa dos litigantes”.

Aferindo-se a competência material pelo pedido do Autor e pelos fundamentos que invoca (causa de pedir), como defende Manuel de Andrade, a questão da competência material e logo da jurisdição competente, apenas terá que ser analisada à luz da pretensão dos AA. (A causa de pedir, “é o facto jurídico concreto de que emerge o direito que o autor se propõe fazer declarar” - Alberto dos Reis, “Comentário ao Código de Processo Civil”, 2º, 375.)

Os AA. definem a acção que intentaram como acção popular. Efectivamente, na sua perspectiva, actuam a título individual, visando a salvaguarda de um bem que consideram público, no caso um caminho que, abusivamente, está sendo ocupado pelos RR. que impedem a comunidade de fruir esse bem fora do domínio privado e,

⁵³ PORTUGAL. Tribunal de Conflitos. Processo nº 02/09. Recorrente: Magistrada do Ministério Público no conflito negativo de jurisdição entre Tribunal Judicial de Celorico de Basto e o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga. Recorrido: *. Relator: Santos Cabral. Lisboa, 14 de maio de 2009.

por tal, insusceptível de apropriação - lato sensu.

(...)

Em anotação a este preceito (então art. 214º), afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira - "Constituição da República Portuguesa Anotada" 3 ed. pág. 815 - que estão em causa apenas os litígios emergentes de relações jurídico-administrativas (ou fiscais).

Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: (1) as ações e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público; (2) as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal.

Assim, podemos concluir que não há um ente exclusivo a ser acionado quando tratamos de ação popular. Como no Brasil, há uma amplitude ao falar da legitimidade passiva, podendo qualquer um figurar no polo passivo.

VII. DOS TRÂMITES PROCESSUAIS E DAS SENTENÇAS PROFERIDAS EM SEDE DE AÇÃO POPULAR

Uma vez configurada a lesividade contra um bem jurídico resguardado pelo instituto da ação popular e preenchidos os requisitos de legitimidade ativa e definida a legitimidade passiva, seguimos ao próximo passo, qual seja, a propositura da ação propriamente dita.

1. O PROCESSO

No Brasil, via de regra, a competência para julgar esse tipo de demanda é do de primeiro grau, a depender do ente público envolvido. Comanda o art. 5º da Lei 4.717/95, de ação popular:

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. (grifo nosso)

Isso significa que, de acordo com a lesão, o juízo competente pode ser a Justiça Estadual ou Federal. À exceção das hipóteses do art. 109 da Constituição Federal, cujas alíneas determinam necessariamente a competência federal, nos casos de interesse do Estado ou do Município, caberá ao juiz estadual julgar a causa.

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (...).

Todavia, há casos aos quais o padrão não se aplica. Conforme entendimento da Ministra Ellen Gracie, havendo impedimento de mais da metade dos desembargadores quando da apreciação, a competência passará a ser do Supremo Tribunal Federal⁵⁴. Corroborando a tese, destaca a Constituição:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

⁵⁴ EMENTA: AÇÃO ORIGINÁRIA. QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO POPULAR. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: NÃO-OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau. Precedentes. 2. Julgado o feito na primeira instância, se ficar configurado o impedimento de mais da metade dos desembargadores para apreciar o recurso voluntário ou a remessa obrigatória, ocorrerá a competência do Supremo Tribunal Federal, com base na letra n do inciso I, segunda parte, do artigo 102 da Constituição Federal. 3. Resolvida a Questão de Ordem para estabelecer a competência de um dos juízes de primeiro grau da Justiça do Estado do Amapá. (AO 859 QO, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2001, DJ 01-08-2003

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

Definida a competência pertinente, o processo iniciará de fato com a petição inicial, cuja estrutura segue as normas do Código de Processo Civil⁵⁵, devendo conter todos os elementos previstos para iniciar um processo cível comum.

Art. 319. A petição inicial indicará:

I - o juízo a que é dirigida;

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

A partir daí, a ação popular segue o mesmo rumo dos processos cíveis⁵⁶, sendo aplicáveis a ela, portanto, todos os institutos atinentes, como prescrição – ano caso, de 5 anos⁵⁷ –, intimação e provas, bem como custas. Vale ressaltar que, a Constituição expressamente isentou o autor do pagamento de custas, de forma a viabilizar o pleno exercício de cidadania.

Faz importante ressalva, contudo, quando permite que haja condenação do cidadão ao pagamento das custas e demais despesas, além de honorários advocatícios se restar comprovada atuação de má-fé.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

⁵⁵ Lei 4.717/95. Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas: (...).

⁵⁶ Lei 4.717/95. Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que ação popular não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

⁵⁷ Lei 4.717/95. Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos.

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;

Não suficiente, a Lei de ação popular prevê também, em seu art. 13, a aplicação de multa severa, visando coibir práticas escusas e proteger a higidez do poder público.

Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Além disso, não obstante se cuide de ação gratuita, como qualquer outro procedimento em trâmite no Poder Judiciário, é preciso que se atribua um valor da causa, para fins de custas e emolumentos. Este será mensurado tomando por base a extensão da lesão, o bem jurídico afetado, além da possibilidade real de reparação.

Por sua vez, a ação popular em Portugal é regida não apenas pela Constituição e pela Lei 83/95, que regulamenta o instituto, mas também se utiliza de elementos do Processo Civil, bem como da legislação administrativa, que inclui o Código do Procedimento Administrativo (Decreto Lei n.º 4/2015) e o Código de Processo dos Tribunais Administrativos (Lei nº 15/2002).

Como já visto, o direito português admite duas modalidades de ação popular, quais sejam, administrativa e civil. A primeira, como o nome já nos permite supor, será instaurada nos Tribunais Administrativos e tratará das demandas oriundas das relações jurídico-administrativas.

Nas palavras de Canotilho⁵⁸,

“O direito de acção popular – que se traduz no direito de recurso aos tribunais – não preclude a possibilidade de os cidadãos, pessoal ou colectivamente, defenderem os mesmos interesses em fase pré-judicial, nomeadamente no e através do **procedimento administrativo** (cfr. nota ao art. 267º). A protecção jurídica do direito à saúde pública, do direito ao ambiente e à qualidade de vida e do direito ao património cultural e de outros direitos ou interesses através da participação no procedimento administrativo pode evitar o

58 CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 3ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 284.

risco de estes serem colocados perante factos consumados pela demora do processo perante os tribunais.”

Em contrapartida, as ações populares de natureza civil serão de competência da justiça comum, uma vez que “são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional”⁵⁹. Conforme se observa dos dizeres do art. 12º, nº 2 da Lei de ação popular,

Artigo 12.º
Acção popular administrativa e acção popular civil
(...)
2 - A acção popular civil pode revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil.

De maneira diversa a que ocorre na ação popular administrativa – que atinge os procedimentos administrativos, segundo entendimento de Canotilho, acima transcrito –, depreende-se que a ação civil é o meio eficaz para buscar medidas cautelares, requerer indenização e executá-las, como se fosse qualquer outra demanda cível.

Conclui-se, portanto, que a diferença entre a ação civil usual e a ação popular civil é o bem jurídico reclamado. Enquanto a primeira busca a proteção de interesses puramente individuais, a última visa sempre uma proteção do coletivo. Seguindo esse entendimento, Paulo Otero⁶⁰ é pontual ao dizer:

O actor popular age sempre no interesse geral da colectividade ou da comunidade a que pertence ou se encontra inserido, sem que tal meio de tutela judicial envolva a titularidade de qualquer interesse directo e pessoal.

A questão fica muito bem ilustrada na leitura da ementa do seguinte acórdão, proveniente do Tribunal da Relação de Coimbra⁶¹:

1. As acções de responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público (artigo 4º, al. g) do ETAF), bem

59 PORTUGAL. Tribunal de Conflitos. Processo nº 02/09. Recorrente: Magistrada do Ministério Público no conflito negativo de jurisdição entre Tribunal Judicial de Celorico de Basto e o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga. Recorrido: *. Relator: Santos Cabral. Lisboa, 14 de maio de 2009.

60 OTERO, Paulo. A acção popular: configuração e valor no actual Direito português in Separata da Revista da Ordem dos Advogados, ano 59, III – Lisboa, 1999, p. 872

61 PORTUGAL. Tribunal das Relações de Coimbra. Processo nº 101/05.9TBCVL.C1. Relator: Coelho de Matos. Coimbra, 07/11/2006.

como as que visam promover a prevenção, cessação e reparação de violação de interesses difusos em matéria de ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas (al.l) e todas as outras previstas no mesmo artigo 4º, são da competência dos tribunais administrativos e fiscais quando o litígio assenta numa relação jurídica administrativa ou fiscal.

2. O âmbito de aplicação da acção popular administrativa e da acção popular civil depende, não da natureza dos interesses em causa, mas sim da natureza da relação jurídica concreta subjacente ao litígio.

3. São da competência dos tribunais administrativos e fiscais as acções populares administrativas, referidas no artigo 12º, nº1 da Lei 83/95, de 31/08 – acções populares cuja relação jurídica litigiosa é de natureza administrativa ou fiscal. E serão do foro comum as acções populares de natureza civil referidas no nº2 do artigo 12º.

4. O tribunal civil comum é competente, em razão da matéria, para conhecer do pedido feito, em acção popular, por um cidadão contra a Junta de freguesia, pedindo a alteração de construções do seu domínio privado, por forma a obedecer ao Regime Municipal das Edificações Urbanas e às normas ambientais, a retirar as placas que induzem à identificação errónea das construções e ainda a responder por danos emergentes das alegadas violações.

Independente da modalidade de ação popular a ser tratada, o processo em si corre de forma semelhante ao brasileiro. Assim como no ordenamento pátrio, todo o procedimento está descrito na legislação pertinente, qual seja, a Lei 83/95, associada aos princípios que regem o Código de Processo Civil, bem como o Código de Procedimento Administrativo.

Como toda ação, nasce com a petição inicial, na qual o autor exporá suas razões e intimará a parte contrária para ingressar na lide. Além disso, a Lei permite que o juiz produza provas *ex officio*, sendo desnecessária a iniciativa da parte, conforme consta no art. 17º. Pode, outrossim, de acordo com o art. 18º, determinar livremente o efeito suspensivo a quaisquer recursos opostos, a fim de proteger o bem jurídico, impedindo que incida sobre este o *periculum in mora*.

Artigo 17.º

Recolha de provas pelo julgador

Na acção popular e no âmbito das questões fundamentais definidas pelas partes, cabe ao juiz iniciativa própria em matéria de recolha de provas, sem vinculação à iniciativa das partes.

Artigo 18.º

Regime especial de eficácia dos recursos

Mesmo que determinado recurso não tenha efeito suspensivo, nos termos gerais, pode o julgador, em acção popular, conferir-lhe esse

efeito, para evitar dano irreparável ou de difícil reparação.

Importante ressaltar que, de maneira similar ao que ocorre no Brasil, o direito à ação popular é garantido ao cidadão por meio da gratuidade: não há custas para dar início ao processo, como expõe o art. 20º. Todavia, o diploma legal também ressalva a possibilidade de cobrança do autor em caso de litigância de má fé, que será apurada de acordo com o Código de Processo Civil.

Artigo 20.º (Lei nº 83/95 – LAP)

Regime especial de preparos e custas

1 - Pelo exercício do direito de acção popular não são exigíveis preparos.

2 - O autor fica isento do pagamento de custas em caso de procedência parcial do pedido.

3 - Em caso de decaimento total, o autor interveniente será condenado em montante a fixar pelo julgador entre um décimo e metade das custas que normalmente seriam devidas, tendo em conta a sua situação económica e a razão formal ou substantiva da improcedência.

4 - A litigância de má-fé rege-se pela lei geral.

5 - A responsabilidade por custas dos autores intervenientes é solidária, nos termos gerais.

Artigo 542.º (Lei nº 41/2013 – CPC)

Responsabilidade no caso de má-fé - Noção de má-fé

1 - Tendo litigado de má-fé, a parte é condenada em multa e numa indemnização à parte contrária, se esta a pedir.

2 - Diz-se litigante de má-fé quem, com dolo ou negligência grave:

a) Tiver deduzido pretensão ou oposição cuja falta de fundamento não devia ignorar;

b) Tiver alterado a verdade dos factos ou omitido factos relevantes para a decisão da causa;

c) Tiver praticado omissão grave do dever de cooperação;

d) Tiver feito do processo ou dos meios processuais um uso manifestamente reprovável, com o fim de conseguir um objetivo ilegal, impedir a descoberta da verdade, entorpecer a ação da justiça ou protelar, sem fundamento sério, o trânsito em julgado da decisão.

3 - Independentemente do valor da causa e da sucumbência, é sempre admitido recurso, em um grau, da decisão que condene por litigância de má-fé.

Outro ponto interessante, é preciso salientar que existe a hipótese de o autor ter que efetuar pagamento de custas em caso de improcedência. Entretanto, a determinação vale apenas para os casos os quais haja improcedência total, estando resguardado caso seu pedido seja parcialmente apreciado.

2. DAS SENTENÇAS PROLATADAS

Todo processo culminará em uma sentença, que poderá ser procedente ou não, tendo cada possibilidade suas próprias consequências. Ademais, é preciso ter em mente que, a ação popular, por salvaguardar interesses difusos, deve possuir um andamento mais célere, a fim de garantir a cessação da suposta lesão contra o bem afetado.

Assim, no ordenamento brasileiro, para assegurar a a execução da sentença e, conseqüentemente, a proteção do bem, o legislador elaborou o art. 16 da Lei 4.717:

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da 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.

Ainda, pela própria natureza da ação, a sentença, independente do resultado, terá eficácia *erga omnes*, ou seja, valerá não só para as partes envolvidas na lide, mas também para quaisquer terceiros estranhos à causa. Apresenta-se apenas uma exceção: a improcedência em virtude de ausência de provas.

Nesse caso, é possível que outro cidadão ajuíze a mesma demanda, desde que apresente outras provas. É a redação do art. 18:

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

De igual maneira se procede em Portugal. A decisão lá proferida também será dotada de eficácia *erga omnes*, excetuando-se, contudo, duas hipóteses, previstas no art. 19º, nº 1 da Lei nº 83/95:

Artigo 19.º

Decisões transitadas em julgado

1 - Salvo quando julgadas improcedentes por insuficiência de provas ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, os efeitos das sentenças

transitadas em julgado proferidas no âmbito de processo que tenham por objeto a defesa de interesses individuais homogêneos abrangem os titulares dos direitos ou interesses que não tiverem exercido o direito de se autoexcluir da representação, nos termos do artigo 16.º

Verifica-se que a primeira hipótese coincide com aquela formulada pelo legislador brasileiro: quando da ausência de provas, a sentença será eficaz apenas com relação às partes envolvidas.

Retira-se do dispositivo, ainda, que salvo a primeira parte do nº 1 – que pressupõe desde já o efeito *inter partes* –, aqueles que exerceram seu direito à auto exclusão estarão sempre imunes aos efeitos da sentença.

Com a prolação da sentença, o processo termina. Em ambos os ordenamentos, é este o momento de pagamento das custas, sempre pela parte vencida, conforme determinação das respectivas leis⁶².

VIII. CONCLUSÃO

É possível concluirmos, a partir deste estudo, que, de fato, Brasil e Portugal têm muito mais em comum que apenas história. Suas noções de direitos fundamentais, bem como a tutela destes e a forma de fazê-lo se assemelham em muitos aspectos, especialmente no que tange a ação popular, objeto da presente dissertação.

Todavia, como era de se esperar, ainda que compartilhem a origem comum do Direito Romano, por se tratar de contextos sociopolíticos distintos e trajetórias históricas diversas, apresentam também diferenças importantes.

A primeira, que mais salta aos olhos, é, sem dúvidas, o fato de haver mais de uma modalidade de ação popular no direito português, bem como um rol de legitimados bem mais extenso, abarcando não apenas os cidadãos, mas também associações e fundações.

62 Lei nº 83/95. Artigo 19.º. Decisões transitadas em julgado. 2 - As decisões transitadas em julgado são publicadas a expensas da parte vencida e sob pena de desobediência, com menção do trânsito em julgado, em dois dos jornais presumivelmente lidos pelo universo dos interessados no seu conhecimento, à escolha do juiz da causa, que poderá determinar que a publicação se faça por extracto dos seus aspectos essenciais, quando a sua extensão desaconselhar a publicação por inteiro.

Lei 4.717/95. Art. 12. A sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Além disso, outro ponto importante apresentado pelo legislador português, é o chamado “opt out”. A partir deste instituto, é possível que um legitimado que esteja representado escolha permanecer alheio ao processo e seus efeitos, não lhe atingindo a sentença ao final do processo.

No mais, os princípios basilares e norteadores da ação popular são bastante semelhantes, assim como o trato dado a ela pelo legislador, que cuidou para que fosse garantido ao cidadão o direito de participar ativamente do Estado.

Tal como o instituto em si, o processamento da demanda em ambos os ordenamentos se aproximam bastante, como pode ser observado na celeridade do rito e a aplicação erga omnes da sentença transitada em julgado, a fim de resguardar o direito difuso supostamente violado.

Sendo assim, não há dúvidas acerca da comunidade jurídica levantada por José Afonso da Silva, que se mostra viva e efetiva até os dias de hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. ação popular: rumo à efetividade do processo coletivo. 2. ed. rev., ampl. e atual. Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direito processual coletivo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMORIM, Paula Cristina Pereira. A Lei da Acção popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais – Os Labirintos da “Law in Action”. 2014. 129 f. Tese (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilísticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

ANDRADE, José Robin de, A Acção popular no Direito Administrativo Português, Coimbra: Coimbra Editora, 1967.

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 1993.

BRASIL. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, RJ: Imperador Dom Pedro I, 1824.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Senado, 1942.

BRASIL. Lei nº 8.078. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Congresso

Nacional, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5ª ed, totalmente refundida e aumentada. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p. 676.

CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1991.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Campinas: Lzn editora, 2004.

CORRÊA TELLES, José Homem. Doutrina das ações. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1918.

DIAS, João José Alves. Ordenações Manuelinas, 500 Anos Depois: Os Dois Primeiros Sistemas (1512-1519). Lisboa: Centro de Estudos Históricos da Universidade Nova de Lisboa/Biblioteca Nacional de Portugal, 2012.

ESPAÑA. Constituição (1978). Constituição Espanhola. Madrid, 1978.

FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. 7. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

FONTANELLA, Patrícia. Dicionário Técnico Jurídico e Latim. Florianópolis: Habitus, 2003.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Paris: Assembleia Nacional, 1789. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/direitos_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 02 abr 2018.

ITÁLIA. Constituição (1947). Constituição da República Italiana. Roma, 1947.

LARA, Silvia Hunold. (Org.). Ordenações Filipinas: Livro V. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LEAL, Rogério. Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito na história: lições introdutórias. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. ação popular. 2ª edição. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. Mandado de segurança, ação popular, ação Civil Pública, Mandado De Injunção, Habeas Data. 18. ed. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MENDES, Aluisio Golçalves de Castro Mendes. Do individual ao coletivo: os caminhos do direito processual brasileiro. Revista de Processo, vol. 165/2008, p. 231-254, nov. 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. Constituições de diversos países. II Vol. 3ª Ed. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., 1987.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. Do Espírito das Leis. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NETTO, José Manoel de Arruda Alvim. Instrumentos constitucionais direcionados à proteção dos direitos coletivos: ação civil pública e ação popular. in Panorama atual das tutelas individual e coletiva, estudos em homenagem ao professor Sergio Shimura. São Paulo, Saraiva, 2011.

OTERO, Paulo. A acção popular: configuração e valor no actual Direito português in Separata da Revista da Ordem dos Advogados, ano 59, III – Lisboa, 1999, p. 872

PACHECO, José da Silva. O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas. 3ª Ed. rev. E atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

PAIVA, José Maria de; BITTAR, Marisa; ASSUNÇÃO, Paulo de (Org.). Educação, História e Cultura no Brasil Colônia. São Paulo: Arké, 2007.

PALMA, Luigi di. Corso di diritto costituzionale. Roma: Giuseppe Pellas, 1883, apud AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Decreto-Lei nº. 214-G. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa, 2015.

PORTUGAL. Assembleia da República. Projeto de Lei 465/V. Regulamentação do exercício do direito de acção popular. Partido Socilista: Jorge Sampaio.

PORTUGAL. Assembleia da República. Rectificação nº. 4/95. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa, 1995.

PORTUGAL. Carta Constitucional. Carta Constitucional para o Reino de Portugal, Algarves e seus Domínios. Lisboa: Dom Pedro, 1826.

PORTUGAL. Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional. Lisboa: Assembleia Constituinte, 1976.

PORTUGAL. Constituição Política da Monarquia Portuguesa. Lisboa: Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes, 1822.

PORTUGAL. Lei 15. Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Lisboa: Assembleia da República, 2002.

PORTUGAL. Lei nº 83. Direito de participação procedimental e de acção popular. Lisboa: Assembleia da República, 1995

Public Hearing On a Horizontal Instrument for Collective Redress in Europe, 2011, Bruxelas. Experiência em Portugal. Bruxelas: LOURENÇO, Paula Meira. 2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24016/20110714ATT24016EN.pdf>>. Acesso em 01 jun 2018.

SABADIN, Aline Pecorari da Cruz. A ação popular como instrumento de defesa dos direitos difusos. (Tese) – Centro Universitário Salesiano de São Paulo, São Paulo. 2011.

SERRÃO, Joel. Dicionário de História de Portugal. Porto: Livraria Figueirinhas, 1963-1971.

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

SILVA, José Afonso da. ação popular Constitucional. Doutrina e Processo. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 1968.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. Revista de Direito do Estado, São Paulo, 4. 2006. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf>. Acesso em 01 jun 2018.