



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
LAÍS CAROLINA NAZÁRIO ACORDI

AÇÃO POPULAR:
UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE COMO MEDIDA
DE CONTROLE ESTATAL

Araranguá
2019

LAÍS CAROLINA NAZÁRIO ACORDI

**AÇÃO POPULAR:
UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE COMO MEDIDA
DE CONTROLE ESTATAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade do Sul de Santa Catarina, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Marcos Monteiro da Silva, MS.

Araranguá

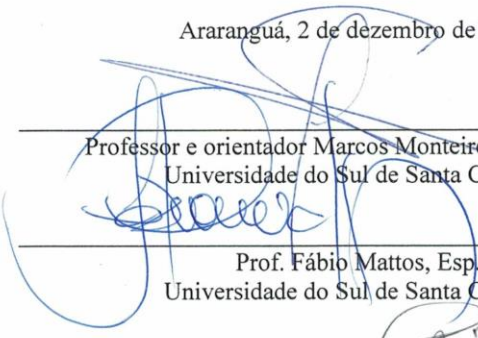
2019

LAÍS CAROLINA NAZÁRIO ACORDI

**AÇÃO POPULAR:
UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE COMO
MEDIDA DE CONTROLE ESTATAL**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

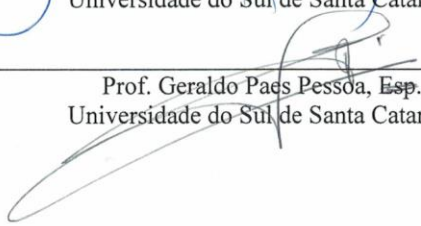
Araranguá, 2 de dezembro de 2019.



Professor e orientador Marcos Monteiro da Silva, MS.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Fábio Mattos, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Geraldo Paes Pessoa, Esp. *me*
Universidade do Sul de Santa Catarina



Aos meus pais Cláudio e Terezinha e ao meu irmão Fernando, os quais me deram forças e seguraram minhas mãos quando pensei em desistir. Aos meus avós, Anibal e Néria, que sei que estão orgulhosos de mim lá em cima.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus pelo dom da vida e pelas oportunidades que me são proporcionadas todos os dias.

Após, não tenho palavras para descrever minha gratificação aos meus pais, Cláudio e Terezinha, e meu irmão Fernando, que não mediram esforços para que meu objetivo fosse concretizado com êxito.

Gratifico toda a família, em destaque minha avó Nilza que a todo momento torce e reserva suas orações para mim e sempre comemora comigo minhas conquistas.

Agradeço também aos meus amigos, principalmente àqueles que a sala de aula trouxe, por tantos momentos vividos, a parceria, os conselhos, as palavras de força nas horas difíceis e, especialmente, as alegrias compartilhadas.

Ainda, agradeço aos meus colegas de estágio e ao meu chefe na 2ª Promotoria de Justiça de Turvo/SC, por todos os dias compartilhados nestes dois anos, por todos os aprendizados que me propiciaram, pela paciência e pela amizade que certamente levaremos adiante.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao meu professor orientador Marcos, o qual me instruiu com muita dedicação e tranquilidade, ainda gratifico a todos os professores pelo conhecimento transpassado durante estes cinco anos.

“Ainda que eu andasse pelo vale da sombra da morte, não temeria mal algum, porque tu estás comigo; a tua vara e o teu cajado me consolam” (Salmo 23).

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso possui o título Ação Popular: uma análise estatística acerca da (in) efetividade como medida de controle estatal. Tem como objetivo analisar como o referido instrumento é utilizado no âmbito jurídico brasileiro atualmente. Para tanto, nos dois primeiros capítulos buscou-se apresentar sobre o Estado, sua organização, a administração pública e as formas de controle do Estado pelos cidadãos. No terceiro capítulo, realizou-se um apurado conceitual sobre a ação popular e, por fim, foi feita uma busca nos tribunais da região sul do Brasil buscando verificar em quais condições a ação popular está sendo manuseada para preservar os direitos fundamentais, em especial, o direito ambiental. Ainda, realizou-se uma pesquisa estatística para averiguar a quantidade de ações populares, ações civis públicas e mandados de segurança nos referidos tribunais durante o período de 1º de janeiro de 2019 a 22 de outubro de 2019 e, após, foi feito um comparativo entre estes instrumentos acerca da sua efetividade na proteção ao meio ambiente, apresentando os dados obtidos por meio de gráficos. A metodologia utilizada no presente trabalho foi principalmente por meio de pesquisas bibliográficas, doutrinárias, eletrônicas, material documental legal e buscas estatísticas. Concluiu-se que a ação popular é um instrumento pouquíssimo utilizado para o controle estatal, depreendendo-se que o problema principal referente à ação popular no ordenamento jurídico brasileiro está, justamente, no dever do Estado na conscientização do papel da própria sociedade na defesa de seus direitos, dever este que não está sendo devidamente cumprido.

Palavras-chave: Ação Popular. Análise estatística. Inefetividade. Controle estatal. Meio ambiente.

ABSTRACT

This paper has the title Citizen Lawsuit: a statistical analysis about the (in) effectiveness as state control measure. The objective is to analyze how this instrument is used in the Brazilian legal scope nowadays. To achieve that, in the first two chapters it was studied about the State, its organization, the public administration and the control ways of the state by the citizens. On chapter three, a conceptual survey was conducted about the citizen lawsuit and, lastly, it was made a jurisprudential research in the Brazilian southern region courts seeking to verify in which condition the citizen lawsuit is being handled to preserve the fundamental rights, specially the environmental law. Furthermore, it was also made a statistical research to verify the amount of citizen lawsuits, public civil actions and writ of mandamus in those courts during the period from January 1, 2019 to October 22, 2019 and, then, a comparison was made between these legal instruments to verify its environment protection effectiveness, showing the data through graphics. The methodology used in this paper was, mainly, bibliographic, doctrinaire and electronic researches, as well as legislation and jurisprudence. It was concluded that the citizen lawsuit as an instrument of state control is rarely used, noticing that the main problem about the citizen lawsuit in the Brazilian legal system it's related to the State's duty to raise awareness of the role of society itself in defending its rights, which is not being properly fulfilled.

Keywords: Citizen Lawsuit. Statistical analysis. Ineffectiveness. State control. Environment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal de Justiça do Paraná	44
Gráfico 2 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal de Justiça de Santa Catarina.....	45
Gráfico 3 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul	45
Gráfico 4 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal Regional da 4 ^a Região	46
Gráfico 5 - Comparativo da pesquisa realizada nos Tribunais da região Sul do Brasil	47
Gráfico 6 - Ações populares ajuizadas em defesa do meio ambiente.	48
Gráfico 7 - Ações civis públicas ajuizadas em defesa do meio ambiente	50
Gráfico 8 - Mandados de segurança ajuizados em defesa do meio ambiente	51

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O ESTADO.....	11
2.1	ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	14
2.1.1	Poder Legislativo	17
2.1.2	Poder Executivo.....	19
2.1.3	Poder Judiciário	20
2.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.2.1	Princípio da Legalidade.....	22
2.2.2	Princípio da Impessoalidade	23
2.2.3	Princípio da Moralidade.....	23
2.2.4	Princípio da Publicidade.....	24
2.2.5	Princípio da Eficiência	24
3	AS FORMAS DE CONTROLE DO ESTADO PELO CIDADÃO	25
3.1	<i>HABEAS CORPUS</i>	25
3.2	MANDADO DE SEGURANÇA.....	26
3.2.1	Mandado de Segurança Coletivo	28
3.3	MANDADO DE INJUNÇÃO	29
3.4	<i>HABEAS DATA</i>	30
3.5	AÇÃO CIVIL PÚBLICA	31
3.6	AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	34
4	AÇÃO POPULAR	39
4.1	HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	39
4.2	CONCEITO	40
4.3	PECULIARIDADES	41
4.4	UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE COMO MEDIDA DE CONTROLE ESTATAL.....	43
5	CONCLUSÃO.....	54
	REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se compromete ao estudo da ação popular como um meio de controle do Estado pelo cidadão. Nesta levada, almeja-se por meio de um olhar pragmático depreender o porquê deste tipo de instrumento ser tão pouco utilizado no mundo jurídico atual tendo, por escopo maior, investigar em que circunstâncias ela vem sendo empregada como salvaguarda dos direitos fundamentais, mormente o direito ambiental.

Deste modo, a problemática central a ser estudada cinge-se a buscar responder ao seguinte questionamento: a ação popular, dentre todos os meios de controle existentes na Carta Republicana, no tocante à sua (in) efetividade, ainda pode ser classificada como um instrumento na salvaguarda dos direitos dos cidadãos frente aos desmandos do Estado?

Em relação à metodologia, a presente monografia utiliza-se do método dedutivo, por meio do emprego de pesquisas bibliográficas, doutrinárias, eletrônicas e documental legal, além da busca jurisprudencial acerca do tema, tendo como finalidade demonstrar a quantidade de ações ajuizadas nos Tribunais da região sul do Brasil durante o ano de 2019 e comparando-a com a ação civil pública e o mandado de segurança.

Para alcançar o objetivo, no primeiro capítulo buscar-se-á conceituar a nomenclatura “Estado”, abordando sobre sua parte histórica, da tripartição dos poderes e, por fim, sobre os princípios da administração pública. Já no segundo capítulo, será tratado acerca das formas de controle do estado pelo cidadão destacando o *habeas corpus*, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, o *habeas data*, a ação civil pública e, por último, a ação de improbidade administrativa. No terceiro e último capítulo, por sua vez, analisar-se-á o tema especificamente, citando a evolução histórica do instrumento da ação popular nas Constituições brasileiras, seu conceito e suas peculiaridades. Após, será realizado um estudo estatístico tendo como fonte de pesquisa os Tribunais Estaduais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e, ainda, o Tribunal Regional da 4^a Região.

Nesta pesquisa se busca analisar a quantidade de ações populares, ações civis públicas e mandados de segurança ajuizados entre os dias 1º de janeiro de 2019 e 22 de outubro de 2019 e, posteriormente, a fração dessas ações populares que foram ajuizadas em face de direitos ambientais.

2 O ESTADO

Com o objetivo de verificar se a perspectiva da medida judicial proposta neste estudo pode ser um instrumento efetivo no que tange o seu poder de fiscalização quanto aos atos do ente estatal, agindo no interesse da coletividade, é primordial conceituar a agremiação “Estado” e analisar a extensão de sua atuação. De início, importa ressaltar que descrever o Estado não é tarefa fácil.

São diversas as concepções que o Estado recebeu no decurso dos tempos. Inclusive atualmente este ainda não detém uma descrição homogênea, uma vez que existem grandes divergências de ideias acerca do tema entre os doutrinadores da área.

Leciona Aristóteles (1998, p. 1) que o Estado é integrado por uma coletividade, à frente de um bem supremo, em que “todas as sociedades, portanto, têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe à maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade política”.

Para Dallari (2001, p. 48), o Estado é, antes de tudo, uma ordem jurídica, a qual representa uma nação organizada com autonomia, possuindo direitos e deveres e recebendo a condição de pessoa jurídica.

Ainda,

[...] em função da natureza política do Estado, essa ordem jurídica vale-se de todos os meios ao seu alcance para agir com o máximo de eficácia. Dentro do âmbito do Estado ela se coloca acima de todas as demais e no relacionamento com os outros Estados não admite que alguma lhe seja superior (DALLARI, 2001, p. 48).

Significa, assim, uma ordem jurídica soberana, evidentemente especificada, que após meados do século XVI o Estado tinha o *status* de supremacia em relação aos seus opositores, sempre com a finalidade de abranger os interesses da população.

Segundo Dallari, com o intuito de alvejar

[...] o *bem comum* de um povo determinado, que é o povo que a integra, sendo importante a fixação desse objetivo para orientar as grandes decisões políticas, bem como para fundamentar a reação às práticas que colocam o Estado a serviço de objetivos e interesses de grupos particulares ou de outros povos (2001, p. 48, grifo do autor).

O autor ressalta, ainda, que há o dever de uma delimitação do espaço, indicando o território, no qual a nação é fixada, e é capaz de possuir convicção idêntica à que foi ofertada ao assunto soberania. Assim, para Dallari (2001, p. 49, grifo do autor) o Estado é uma “*ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”.

Para Rousseau (1954 *apud* NASCIMENTO, 2004, p. 219), o povo procede de um contrato social, no qual estes não devem admitir novas forças, mas sim se agregarem àquelas que já perseveraram no espaço criando um grupo “de forças que possa sobrepujar a resistência, impelindo-as para um só móvel e levando-as a agir em concreto”.

As premissas do acordo citado ficam estipuladas pelo ato jurídico, ainda que nunca tenham sido abertamente declaradas ao povo, mas é como se elas fossem em todo o território aceitas e seguidas como um trato existente entre a população e sintetizando-se a somente um único entendimento, onde “a alienação total de cada associado, com todos os direitos, à comunidade toda, pois, em primeiro lugar, desde que cada um se dê completamente, a condição é igual para todos e, sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa em torná-la onerosa aos demais” (NASCIMENTO, 2004, p. 220).

Sendo assim, a harmonia no convívio das pessoas poderia ser declarada irreprovável, ocasião em que não teria o que ser exigido, já que

se restassem quaisquer direitos aos particulares, como não haveria nenhum superior comum que pudesse decidir entre eles e o público, cada um, sendo de certo modo seu próprio juiz, pretenderia logo sê-lo de todos; o estado de natureza subsistiria e a associação se tornaria necessariamente tirânica ou vã (ROUSSEAU, 1954 *apud* NASCIMENTO, 2004, p. 220).

Desta forma, Rousseau (1954 *apud* NASCIMENTO, 2004, p. 220-221, grifos do autor) conclui que é uma comunidade, formada por um “corpo moral e coletivo” dispondo de “seu eu comum, sua vida e sua vontade”, desenvolvendo uma pessoa pública com a junção de todos, a qual nos anos anteriores era chamada de cidade, atualmente é chamada de “*república* ou de *corpo político*, o qual é chamado por seus membros de *Estado* quando passivo, *soberano* quando ativo, e *potência* quando comparado a seus semelhantes”.

No mesmo liame, Hobbes (1965 *apud* RIBEIRO, 2004, p. 62) desenvolve uma teoria relatando que o Estado é a essência da presença da sociedade, ou seja, “a sociedade nasce com o Estado”. Cita também que só existe uma forma de os indivíduos encontrarem-se em paz em sociedade:

[...] o que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão (HOBBS, 1965 *apud* RIBEIRO, 2004, p. 62).

Assim sendo, a comunidade unida em apenas uma pessoa fica denominada como Estado e a sua existência pode ser fixada como “uma pessoa de cujos atos uma grande

multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum” (HOBBS, 1965 *apud* RIBEIRO, 2004, p. 62).

Ainda para Hobbes (1965 *apud* RIBEIRO, 2004) a sociedade e o poder (Estado) não existem isoladamente, apenas reunidas, pois o governo ergueu-se para instaurar leis entre os homens, sem opções de escolhas, ou seja, o controle é imperioso e cria um pacto distinto, conhecido como *sui generis*. Este pacto é unicamente firmado pela população, a qual se tornará submissa do arbítrio superior, que brotara a partir do pacto ratificado.

A propósito,

diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa a todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens (HOBBS, 1965 *apud* RIBEIRO, 2004, p. 63).

De acordo com Streck e Morais (2014, p. 29), a visão de Estado apontada por Hobbes e Rousseau ficou conhecida com o nome de modelo contratualista moderno prosperando entre os séculos XVI e XVIII, em que se promoveu pelo Estado de Natureza, Estado Civil auxiliando no intermédio ao Contrato Social, assim, a união figura como um mecanismo de juridicidade do Estado e a regularização do processo legal.

Desta forma, reforça-se por intermédio de Streck e Morais (2014, p. 29), que “o pensamento contratualista pretende estabelecer, ao mesmo tempo, a origem do Estado e o fundamento do poder político a partir de um acordo de vontades, tácito ou expresso, que ponha fim ao estágio pré-político (estado de natureza) e dê início à sociedade política (estado civil)”.

Na idealização de Streck e Morais (2014, p. 30) o Estado de Natureza,

[...] se apresenta como contraface do estado civil, ou seja, se não estamos no interior da sociedade política, caímos no estado de natureza. Seria o estágio pré-político e social do homem, embora este, mesmo em estado de natureza, não seja pensado como “selvagem”, sendo o mesmo que vive em sociedade.

Dessa forma, tem-se que o Estado é constitucionalmente organizado, reverente aos seus devidos princípios, além de contar com três elementos, os quais são oriundos e inerentes: o povo, o território e o governo soberano. “Povo é o componente humano do Estado; *Território*, a sua base física; *Governo Soberano*, o elemento condutor do Estado, que

detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo” (MEIRELLES, 2010, p. 61, grifos do autor).

De acordo com os aludidos autores, é viável concluir o Estado como uma ordem jurídica, uma república soberana adjunta a sociedade pelo arbítrio, a qual rege um povo estipulado e um território, em que é representada por uma nação através de um pacto entre a sociedade apresentando direito e deveres inerentes à população.

Ainda, para os demais doutrinadores citados não há como definir Estado sem reportar-se a como se dá a sua organização e estrutura. Desta forma, na sequência abordar-se-á acerca da organização e a estrutura do Estado.

2.1 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Há três aspectos importantes ligados à organização e à estrutura do Estado, quais sejam, a forma de governo, sistema de governo e a forma de Estado.

Escreve Lenza (2012, p. 417) que “o Brasil adotou a forma republicana de governo, o sistema presidencialista de governo e a forma federativa de Estado”.

Estabelece o artigo 1º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CF/88), que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”, sendo complementado pelo *caput* do artigo 18, também da CF/88, que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, CRFB, 2019).

Dessa forma, tem-se que o artigo 1º da CF/88 dispõe sobre os fundamentos da República Federativa do Brasil, quais sejam, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e por fim o pluralismo político (LENZA, 2012, p. 424-425).

Segundo Bastos (1997, p. 157), “esses fundamentos devem ser entendidos como o embasamento do Estado; seus valores primordiais, imediatos, que em momento algum podem ser colocados de lado”, o que significa dizer que

Soberania é a qualidade que cerca o poder do Estado. Entre os romanos era denominada *suprema potestas, imperium*. Indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política. [...] A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do

princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação (BASTOS, 1997, p. 158).

Contudo, este princípio é estritamente consumido pelo avanço da ordem jurídica internacional, pois “a todo instante reproduzem-se tratados, conferências, convenções, que procuram traçar as diretrizes para uma convivência pacífica e para uma colaboração permanente entre os Estados” (BASTOS, 1997, p. 158).

A partir disto, conclui Bastos (1997, p. 158) que soberania no ponto atual quer dizer uma qualidade ou uma particularidade da norma judiciária estatal, uma vez que a ordem interna “ainda é soberana, porque, embora exercida com limitações, não foi igualada por nenhuma ordem de direito interna, nem superada por nenhuma outra externa”.

O segundo fundamento demonstrado na CF/88 é a cidadania, consoante Bastos (1997, p. 158): “o exercício desta prerrogativa é fundamental. Sem ela, sem a participação política do indivíduo nos negócios do Estado e mesmo em outras áreas do interesse público, não há que se falar em democracia”.

Após a cidadania, apresenta-se a dignidade da pessoa humana, na qual evidencia-se que os legisladores atentam-se em citar que o povo é digno de circunstâncias para uma vida sublime. Mas,

por outro lado, o termo “dignidade da pessoa” visa a condenar práticas como a tortura, sob todas as suas modalidades, o racismo e outras humilhações tão comuns no dia-a-dia de nosso país. Este foi, sem dúvida, um acerto do constituinte, pois coloca a pessoa humana como fim último de nossa sociedade e não como simples meio para alcançar certos objetivos, como, por exemplo, o econômico (BASTOS, 1997, p. 158-159).

Em conexão aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, “o trabalho deve obrigatoriamente ter seu valor reconhecido [...] através da justa remuneração e de condições razoáveis para seu desenvolvimento” (BASTOS, 1997, p. 159).

Por fim, o pluralismo político, o qual é afamado como a perspectiva de resistência e comando do Estado, pois, consoante Bastos (1997, p. 159) “a democracia impõe formas plurais de organização da sociedade, desde a multiplicidade de partidos até a variedade de igrejas, escolas, empresas, sindicatos, organizações culturais, enfim, de organizações e ideias que têm visão e interesse distintos daqueles adotados pelo Estado”.

Ainda, segundo Bastos (1997, p. 159) agregado aos princípios fundamentais há “a chamada tripartição dos poderes, que poderia ter sido melhor chamada de tripartição de funções, uma vez que o poder ao povo pertence”.

No mesmo liame, Meirelles cita que não há como existir Estado:

[...] sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados *Poderes do Estado* (2010, p. 61, grifo do autor).

Segundo Lenza (2012, p. 481), a primeira teoria para a separação dos poderes foi criada por Aristóteles, na antiguidade Grega e explanada em sua obra chamada “Política”, enfatizando que:

o pensador vislumbrava a existência de três funções distintas exercidas pelo poder soberano, quais sejam, a função de editar normas gerais a serem observadas por todos, a de aplicar as referidas normas ao caso concreto (administrando) e a função de julgamento, dirimindo os conflitos oriundos da execução das normas gerais nos casos concretos.

Ainda, Aristóteles exibiu o funcionamento das três funções a um soberano representado por uma só pessoa e esta possuía o poder absoluto, “uma vez que era ele quem editava o ato geral, aplicava-o ao caso concreto e, unilateralmente, também resolvia os litígios eventualmente decorrentes da aplicação da lei. A célebre frase de Luís XIV reflete tal descrição: ‘*L’État c’est moi*’, ou seja, ‘o Estado sou eu’, o soberano” (LENZA, 2012, p. 481, grifo do autor).

Após algum tempo, Montesquieu apurou a teoria de Aristóteles proferindo-a no seu livro, “O Espírito das Leis”, referenciando que as três finalidades “estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si” (LENZA, 2012, p. 481).

Sobre o assunto, reforça Bastos (1997, p. 341-342, grifo do autor):

[...] em outras palavras, para Montesquieu à *divisão funcional* deve corresponder uma *divisão orgânica*. Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata que legislam, enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir as controvérsias.

Desta maneira, cada um dos órgãos poderia tão só exercer sua atuação típica, ficando proibido a só um órgão legislar, aplicar as leis e julgar, esta teoria foi admitida de modo mais discreto pelos Estados modernos e é amparada até os dias atuais, uma vez que encontra-se disposta no artigo 2º da CF/88: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, CRFB, 2019).

Para Meirelles (2010, p. 62), o Poder Legislativo tem como ocupação típica criar leis, o Poder Executivo o encargo de converter as leis em atos e o Poder Judiciário o compromisso de aplicar as leis às partes. Fala-se em função precípua, visto que o que há entre os poderes não é uma ramificação perfeita de tarefas, “mas, sim, distribuição das três funções

estatais *precípua*s entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível”.

Ainda, referencia Lenza (2012, p. 482) que “além do exercício de funções típicas (predominantes), inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos)”. Assim, por exemplo, o Judiciário, poderá exercer duas funções atípicas, uma de fundamento executivo e outra de estrutura legislativa.

Vale ressaltar que, para Lenza (2012, p. 483), “o poder é uno e indivisível. O poder não se triparte. O poder é um só, manifestando-se através de órgãos que exercem funções”.

Desta forma, estas atribuições não podem ser delegadas de um dos poderes para outro, aqui faz-se alusão ao Princípio da Indelegabilidade de Atribuições, onde “um órgão só poderá exercer atribuições de outro, ou de natureza típica de outro, quando houver expressa previsão (e aí surgem as funções atípicas) e, diretamente, quando houver delegação por parte do poder constituinte originário” (LENZA, 2012, p. 484).

Portanto, conclui-se que o Estado é integrado por três poderes independentes e equilibrados entre si, cada um com uma função já pré-determinada pelos doutrinadores da antiguidade e fortificada pela CF/88, desta forma, logo será pormenorizado cada um destes poderes, quais sejam o Legislativo, o Judiciário e o Executivo.

2.1.1 Poder Legislativo

No estudo do Poder Legislativo deve-se avaliar a forma de Estado incorporada pelo Brasil, de modo que permita apurar como verifica-se na esfera federal, estadual e municipal.

Nas palavras de Bastos (1997, p. 346), “o Brasil adota o sistema bicameral do tipo federativo. Conforme dispõe o art. 44 da Constituição Federal, o Congresso Nacional se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Ressalta Lenza (2012, p. 487), por sua vez, que a “primeira casa é composta por representantes do povo e a segunda representando os Estados-membros e o Distrito Federal, adjetivando, assim, o nosso bicameralismo, que é do tipo federativo, como visto”.

Já referente à estrutura do Poder Legislativo “em âmbito estadual, municipal, distrital e dos Territórios Federais, estes últimos, quando criados, ao contrário da estrutura do

legislativo federal, é do tipo unicameral, pois composto por uma única Casa”, de acordo com o que enuncia os artigos 27, 29, 32 e 33, § 3º, última parte, todos da CF/88 (LENZA, 2012, p. 487).

O Poder Legislativo estadual tem estrutura unicameral, que é integrado pela Assembleia Legislativa, formada através dos Deputados Estaduais, onde “o número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze” (BRASIL, CRFB, 2019).

Do mesmo modo, o Poder Legislativo municipal possui estrutura unicameral e é instituído pela Câmara Municipal, composta pelos Vereadores municipais. “O número de Vereadores será proporcional à população do Município, até os limites estabelecidos no art. 29, IV, nos termos da redação conferida pela EC. 58, de 23.09.2009” (LENZA, 2012, p. 489).

A estrutura do Poder Legislativo distrital, como as já citadas, também é unicameral, executado pela Câmara Legislativa, a qual é representada pelos Deputados Federais, para estes, segundo o artigo 33, §3º, aplica-se as mesmas atribuições válidas ao Estadual.

A respeito do Poder Legislativo dos territórios federais, segundo Lenza (2012, p. 493) “o art. 33, § 3.º, última parte, estabelece que a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa. Como não existem Territórios Federais (apesar de poderem vir a ser criados), ainda não foi regulamentado tal dispositivo constitucional”.

O Poder Legislativo tem como seu papel crucial legislar, este “é o poder encarregado da elaboração das normas genéricas e abstratas dotadas de força proeminente dentro do ordenamento jurídico, que se denominam leis” (BASTOS, 1997, p. 346-347). Não obstante, ressalta-se que o Poder Legislativo também possui suas funções atípicas, como, por exemplo, de administrar e julgar.

Nesse sentido, explica Bastos (1997, p. 347):

administra quando concede férias ou licença aos seus funcionários (arts. 51, IV, e 52, XIII); fiscaliza os atos do Poder Executivo (art. 48, X); fiscaliza as finanças e orçamentos (art. 70). Julga, quando decide sobre os crimes de responsabilidade (art. 52, I e II) e quando processa e julga os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União (art. 52, II).

Desta forma, conclui-se que o Poder Legislativo se manifesta nas instâncias federal, estadual, distrital e municipal, além de possuir uma função típica, a qual é legislar e outras duas funções atípicas, quais sejam, as de administrar e julgar atos.

2.1.2 Poder Executivo

O Poder Executivo, no momento que efetua atos de chefia de estado, chefia de governo e atos de administração está exercendo sua função principal. Ainda, detém função atípica, em que é ligada a efetuar atos do legislativo, como por exemplo, por meio de medidas provisórias. Nesse sentido, segundo Moraes (2005, p. 423), “na estrutura do Poder Executivo verifica-se a existência de duas funções primordiais diversas, quais sejam, a de Chefe de Estado e de Chefe de Governo’.

Conforme o artigo 84 da CF/88, foi empregado nitidamente o sistema presidencialista, onde as duas funções, Chefe de Estado e Chefe de Governo, são executadas por uma mesma pessoa, ou seja, o Presidente da República (MORAES, 2005, p. 423).

Para Lenza (2012, p. 647, grifo do autor), o presidencialismo apresenta também outras peculiaridades, como: “criação norte-americana; eleição do Presidente da República pelo povo, para mandato determinado; ampla liberdade para escolher os Ministros de Estado, que o auxiliam e podem ser demitidos *ad nutum*, a qualquer tempo”.

Conforme Lenza (2012, p. 648), “em âmbito estadual, o Poder Executivo é exercido pelo Governador de Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado, sendo substituído (no caso de impedimento) ou sucedido (no caso de vaga), pelo Vice-Governador, com ele eleito”.

Consoante, o disposto no artigo 28, *caput*, da CF/88:

a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 (BRASIL, CRFB, 2019).

No domínio distrital, a Carta Magna relata em seu artigo 32, § 2º que “a eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração” (BRASIL, CRFB, 2019).

Sobre a esfera municipal, a CF/88 dispõe no artigo 29, incisos I a III:

[...] I - Eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;
 II - Eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;
 III - Posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição (BRASIL, CRFB, 2019).

De acordo com Lenza (2012, p. 649-650), “a direção dos Territórios Federais dar-se-á por Governador, nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, conforme estabelecem os arts. 33, § 3.º; 52, III, ‘c’; e 84, XIV” e, ainda, destaca que “o art. 84 atribui ao Presidente da República competências privativas, tanto de natureza de Chefe de Estado [...] como de Chefe de Governo”.

Desta forma, conclui-se que o Poder Executivo está centralizado nas mãos de uma única pessoa, ou seja, Presidente da República, o qual possui competências atribuídas ao seu cargo pelo rol puramente exemplificativo do artigo 84 da CF/88, bem como por outros artigos previstos na CF/88.

2.1.3 Poder Judiciário

Além da atividade de legislar e administrar, o Estado também desempenha o cargo jurisdicional. Sobre o assunto, Bastos (1997, p. 375) explana que o judiciário possui “o papel de dirimir as controvérsias que surgiam quando da aplicação das leis. [...] à função jurisdicional cabe este importante papel de fazer valer o ordenamento jurídico, de forma coativa, toda vez em que seu cumprimento não se dê sem resistência”.

Evidencia-se, ainda, que o Estado retirou dos particulares a possibilidade de fazer justiça pelas próprias mãos, fazendo com que o prejudicado tenha que se dirigir até o Judiciário para este ter consciência do conflito, onde, assim, as partes serão levadas à autocomposição (BASTOS, 1997, p. 375).

Neste sentido, vale ressaltar que “ao lado da função de legislar e administrar, o Estado exerce a função de julgar, ou seja, a função jurisdicional, consistente na imposição da validade do ordenamento jurídico, de forma coativa, toda vez que houver necessidade” (MORAES, 2005, p. 454).

Assim, entende o doutrinador Moraes (2005, p. 454) que “a função típica do Poder Judiciário é a jurisdicional, ou seja, julgar, aplicando a lei a um caso concreto, que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses”.

Sobre a estrutura do Poder Judiciário, Lenza (2012, p. 712) disserta que as suas regras provêm da previsão dos artigos 92 a 126 da Constituição Federal, destacando que os Tribunais da União – o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal – são classificados

não só como órgãos de convergência, conforme já visto, mas, também, como órgãos de superposição. Isso porque, embora não pertençam a nenhuma justiça, as suas decisões se sobrepõem às decisões proferidas pelos órgãos inferiores das Justiças comum e especial. As decisões do STJ se sobrepõem àquelas da Justiça Federal comum, da Estadual e daquela do Distrito Federal e Territórios, ao passo que as decisões do STF se sobrepõem a todas as Justiças e Tribunais (LENZA, 2012, p. 713).

Por outro lado, há ainda as demais justiças, separadas em comum e especial, sendo que a primeira é dividida em Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Justiça Estadual comum, enquanto a segunda é separada em Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar da União e Justiça Militar dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (LENZA, 2012).

Sobre a divisão da justiça comum, detalha Lenza (2012, p. 713-714):

- a) *Justiça Federal* (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais – arts. 106 a 110, bem como a criação de juizados especiais nos termos da Lei Federal n. 10.259/2001 – arts. 98, § 1.º, CF/88);
- b) *Justiça do Distrito Federal e Territórios* (Tribunais e Juízes do Distrito Federal e Territórios, organizados e mantidos pela União – arts. 21, XIII, e 22, XVII, que também criará os Juizados Especiais e a Justiça de Paz);
- c) *Justiça Estadual comum* (ordinária) (art. 125 – juízes de primeiro grau de jurisdição, incluídos os Juizados Especiais – art. 98, I – e a Justiça de Paz – art. 98, II; bem como os de segundo grau de jurisdição, compostos pelos Tribunais de Justiça (LENZA, 2012, p. 713-714, grifos do autor).

Já sobre a justiça especial:

- a) *Justiça do Trabalho*: composta pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST; Tribunais Regionais do Trabalho – TRTs e pelos Juízes do Trabalho (Varas do Trabalho) (arts. 111 a 116);
- b) *Justiça Eleitoral*: composta pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE; Tribunais Regionais Eleitorais – TREs, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais (arts. 118 a 121);
- c) *Justiça Militar da União*: Superior Tribunal Militar – STM e Conselhos de Justiça, Especial e Permanente, nas sedes das Auditorias Militares (arts. 122 a 124);
- d) *Justiça Militar dos Estados, do Distrito Federal e Territórios*: Tribunal de Justiça – TJ, ou Tribunal de Justiça Militar – TJM, nos Estados em que o efetivo militar for superior a 20.000 integrantes e, em primeiro grau, pelos juízes de direito togados (juízes de direito da Justiça Militar Estadual) e pelos Conselhos de Justiça, com sede nas auditorias militares – art. 125, §§ 3.º, 4.º e 5.º - EC n. 45/2004 (LENZA, 2012, p. 714, grifo do autor).

Entre as justiças relatadas, apenas a Justiça do Trabalho não possui incumbência na esfera penal, todas as demais portam atribuição tanto na esfera penal quanto na cível.

Assim, é possível constatar que o Poder Executivo possui a função essencial de executar as leis perante a sociedade por meio de jurisdições, onde cada uma delas versa sobre uma determinada matéria jurisdicional.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há como se falar em Estado sem versar sobre Administração Pública, uma vez que, conforme o artigo 37, *caput*, da CF/88, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, CRFB, 2019).

2.2.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade encontra-se mencionado no artigo 5º, inciso II, da CF/88 e segundo Meirelles (2010, p. 89) “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar”.

Sendo que, “o administrador somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (MORAES, 2005, p. 294).

Na mesma linha, segue Lenza (2012, p. 1.274), “a administração deve atuar segundo a lei e nunca contra ou além da lei. Por esse motivo, os atos ilegais poderão ser invalidados de ofício, em verdadeiro exercício de autotutela administrativa, ou pelo Judiciário”.

Assim, a “administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como os preceitos da instituição pública” (MEIRELLES, 2010, p. 90).

2.2.2 Princípio da Impessoalidade

Este princípio evidencia que todos são idênticos perante a lei e desta forma também serão perante a administração pública, a qual “deverá efetuar sem favoritismo ou perseguição, tratando a todos de modo igual ou, quando necessário, fazendo a discriminação necessária para se chegar à igualdade real ou material” (LENZA, 2012, p. 1.275).

Conforme Bastos (1997, p. 326), o princípio da impessoalidade é congruente com a discricionariedade do administrador, pois aqui ele poderá escolher um ato que melhor se aplique a finalidade legal e, através desta, substitua o interesse da coletividade pelo interesse pessoal. Frisa ainda que “a introdução destes elementos estranhos à preocupação legal macula, sem dúvida, o ato do vício tecnicamente chamado de desvio de finalidade ou abuso de poder. O ato torna-se arbitrário. O primado da lei cede diante da conveniência do administrador” (BASTOS, 1997, p. 326).

2.2.3 Princípio da Moralidade

Por este princípio constata-se que a Administração Pública deve sempre praticar seus atos eivados de boa-fé, sinceridade, probidade, lhanza, lealdade e ética. Dessa forma, a fiscalização da moralidade não implica no mérito administrativo, de modo que pode se tornar um “fundamento autônomo para invalidação de ato administrativo, por meio inclusive de ação popular” (LENZA, 2012, p. 1.279).

No mesmo sentido, diz Meirelles (2010, p. 91, grifo do autor), “o certo é que a *moralidade* do ato administrativo juntamente com a sua *legalidade* e *finalidade*, além da sua adequação aos *demais princípios*, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

Para Moraes (2005, p. 297), por sua vez, “o princípio da moralidade está intimamente ligado com a ideia de probidade, dever inerente do administrador público”, enquanto para Lopes (1993, p. 57), “o velho e esquecido conceito do *probus* e *improbus* administrador público está presente na Constituição da República, que pune a improbidade na Administração com sanções políticas, administrativas e penais”.

Desta forma, percebe-se que a ação da Administração em que não há o respeito ao princípio da moralidade se torna um ato de improbidade administrativa, conforme estabelece o §4º, do artigo 37, da CF/88, a qual poderá arcar com a “suspensão dos direitos políticos, a

perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, CRFB, 2019).

2.2.4 Princípio da Publicidade

O princípio da Publicidade é aquele que está unido de modo direto ao dever da Administração Pública de transparência para com a sociedade.

Conforme Moraes (2005, p. 297):

a publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para o conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

Assim, entende-se que este princípio só deverá ser exercido pela Administração Pública quando o interesse público estabelecer.

2.2.5 Princípio da Eficiência

Este princípio “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2010, p. 98).

Para Di Pietro (1998, p. 73-74), o princípio da eficiência é aquele que:

impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar [...] a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Desta forma, em proteção aos direitos fundamentais determinados na CF/88, a Administração Pública deve proporcionar a eficiência dos serviços prestados a toda a coletividade.

Portanto, neste capítulo foi examinado sobre o conceito de Estado, sua organização e os princípios atinentes a Administração Pública. No próximo capítulo será abordado sobre as formas de controle do Estado pelo cidadão (Remédios Constitucionais) a serem utilizados caso o Estado e a Administração Pública não se valham da sua posição para satisfazer o bem do povo, ou seja, o interesse da coletividade em geral.

3 AS FORMAS DE CONTROLE DO ESTADO PELO CIDADÃO

A CF/88 trouxe em seu ordenamento jurídico mecanismos à disposição dos cidadãos para reprimir e represar os excessos praticados pelos entes estatais no manuseio das ações constitucionais, as quais estão apresentadas na Carta Magna, especialmente tratando-se de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Neste capítulo será abordado sobre os Remédios Constitucionais ou Remédios Jurídicos, quais sejam, o *habeas corpus*, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, o *habeas data* e a ação popular. Estes são dispositivos que garantem aos cidadãos, os seus direitos fundamentais explícitos no artigo 5º da CF/88 e devem ser utilizados quando a Administração Pública não age em benefício da maioria da população, buscando somente o interesse de um grupo ou do próprio gestor.

Ainda, será destacado acerca da ação civil pública e a ação de improbidade administrativa, ambas estão disciplinadas na CF/88 e cada uma delas possui lei específica regulamentando-as. Assim, passar-se-á a estudá-las a seguir de forma detalhada.

3.1 HABEAS CORPUS

Segundo Lenza (2012, p. 1.040), o *habeas corpus* foi a primeira segurança que a população obteve em relação aos direitos fundamentais, em 1215, concedido por “João Sem Terra”, um monarca inglês, na Carta Magna, e formalizada, após, pelo *Habeas Corpus Act*, em 1679.

Já no Brasil, Dom Pedro I foi o primeiro a manifestar o instituto em 1821, por meio de uma permissão, a qual assegurava a liberdade de locomoção, mas somente no ano de 1830, no Código Criminal, é que recebeu o vocábulo *habeas corpus* (LENZA, 2012, p. 1.040).

No ano de 1891, alcançou a garantia constitucional e permaneceu nas Constituições subsequentes, dirigindo-se até a atual, promulgada em 1988, que estabelece em seu artigo 5º, inciso LXVIII: “conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder” (BRASIL, CRFB, 2019).

De acordo com Moraes (2013, p. 364):

O *habeas corpus* é uma garantia individual ao direito de locomoção, consubstanciada em uma ordem dada pelo Juiz ou Tribunal ao coator, fazendo cessar

a ameaça ou coação à liberdade de locomoção em sentido amplo – o direito do indivíduo de ir, vir e ficar.

Segundo Lenza (2012, p. 1041), o autor desta ação recebe o nome de impetrante e o indivíduo em favor do qual se impetra recebe o nome de paciente, o qual pode ser a pessoa do próprio impetrante. Já a autoridade que efetua o abuso de poder ou a ilegalidade do ato, receberá o nome de autoridade coatora ou impetrado. O impetrante poderá ser toda pessoa física, nacional ou estrangeira, agindo em sua própria defesa ou em favor de terceiro, podendo também ser o Ministério Público ou até mesmo uma pessoa jurídica em favor de uma pessoa física. O magistrado, a Turma Recursal e o Tribunal poderão conceder o *habeas corpus* de ofício, mas somente no desempenho da atuação jurisdicional. Ainda, esta ação não prescinde de advogado e não necessita de formalidade alguma, tanto processual quanto instrumental, sendo assim, gratuita. Forçoso lembrar que o *habeas corpus* se divide em duas espécies, o preventivo e o liberatório ou repressivo.

Para Moraes (2013, p. 370), “o *habeas corpus* preventivo ocorrerá quando alguém se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder” e “o *habeas corpus* liberatório ou repressivo será cabível quando alguém estiver sofrendo violência ou coação em sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder”.

Desta forma, quando já se consumou a constrição do direito de se locomover, se falará em *habeas corpus* liberatório ou repressivo, o qual fará cessar a coação ou violência. Ao contrário, quando alguém se achar ameaçado de sofrer coação ou violência em sua liberdade de locomoção, quando a restrição ainda não se consumou, se falará em *habeas corpus* preventivo.

3.2 MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança é uma criação brasileira e foi instituído na Constituição de 1934, em seu artigo 113, item 33, onde relatava:

Dar-se-á mandado de segurança para a defesa de direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por acto manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessado. O mandado não prejudica as ações petições competentes (sic) (BRASIL, CREUB, 1934).

Já a CF/88 definiu no artigo 5º, inciso LXIX, que:

[...] conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (BRASIL, CRFB, 2019).

Assim, segundo Moraes (2013, p. 387), o “mandado de segurança é uma ação constitucional de natureza civil, direcionada a todos os beneficiários dos direitos fundamentais”, sua finalidade é proteger os direitos individuais, líquidos e certos que não são amparados por *habeas corpus* ou *habeas data*. Ainda, o mandado de segurança cabe quando incorrer ilegalidade ou abuso de poder por uma autoridade pública ou um agente de pessoa jurídica na execução de prerrogativas do Poder Público.

Para Moraes (2013, p. 387) são quatro os pressupostos existentes para identificar o mandado de segurança, como, por exemplo, “ato comissivo ou omissivo de autoridade praticado pelo Poder Público ou por particular decorrente de delegação do Poder Público; ilegalidade ou abuso de poder; lesão ou ameaça de lesão; caráter subsidiário: proteção ao direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*”.

Para Lenza (2012, p. 1.046), “o direito líquido e certo é aquele que pode ser demonstrado de plano mediante prova pré-constituída, sem a necessidade de dilação probatória”. Já Moraes (2013, p. 387) conceitua direito líquido e certo como sendo aquele que “resulta de fato certo, ou seja, é aquele capaz de ser comprovado, de plano, por documentação inequívoca. O direito é sempre líquido e certo. A caracterização de imprecisão e incerteza recai sobre os fatos que necessitam comprovação”.

Lenza (2012, p. 1.047) afirma que o sujeito ativo é o detentor de “direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*”, incluindo-se as pessoas físicas, jurídicas, órgãos públicos despersonalizados, mas que possuem capacidade processual, agente políticos, entre outros. O sujeito passivo é sempre a autoridade impositora, ou seja, aquela que é incumbida da ilegalidade ou abuso de poder, autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

O mandado de segurança poderá ser repressivo ou preventivo. Será repressivo quando houver ilegalidade ou abuso de poder que já foram praticados. Já o preventivo é utilizado quando se está diante de uma ameaça a violação de um direito líquido e certo (LENZA, 2012, p. 1.048).

Ainda, segundo o STF, nas palavras do Excelentíssimo Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 24736 (BRASIL, 2005) o mandado de segurança possui o prazo de cento e vinte dias para sua impetração, contando da

data na qual o interessado teve o conhecimento oficial do ato a ser impugnado. Ressalta, ainda, que este prazo é decadencial e, uma vez iniciado, não poderá ser suspenso e nem interrompido.

A propósito, Buzaid (1989, p. 160) já tinha esta concepção:

O prazo para impetrar mandado de segurança, que é de cento e vinte dias, começa a fluir da ciência, pelo interessado, do ato a ser impugnado (Lei nº 1.533/51, art. 18). Geralmente conta-se o prazo a partir da publicação no Diário Oficial ou pela notificação individual do ato a ser impugnado, que lesa ou ameaça violar direito líquido e certo. Estas são as duas formas conhecidas de publicidade do ato administrativo. A comunicação pessoal, feita ao titular do direito, depois de decorrido o prazo de cento e vinte dias, não tem a virtude de reabrir o prazo já esgotado. Tal prazo extintivo, uma vez iniciado, flui continuamente; não se suspende nem se interrompe.

Sobre a competência do mandado de segurança, para processá-lo e julgá-lo decorrerá sempre da classe da autoridade coatora e da sua sede funcional, a qual está especificada na CF/88 e nas leis infraconstitucionais (LENZA, 2012, p. 1.047).

3.2.1 Mandado de Segurança Coletivo

Existe uma grande distinção entre o mandado de segurança individual, abordado no tópico anterior, e o coletivo. Este também possui origem na Constituição Federal de 1988, e está disposto em seu artigo 5º, inciso LXX, o qual dispõe:

Art. 5º [...]

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (BRASIL, CRFB, 2019).

Moraes (2005, p. 146) conceitua o mandado de segurança coletivo como uma grande novidade no ordenamento jurídico, a fim de proteger direitos e garantias fundamentais, o qual “poderá ser impetrado por partidos políticos com representação no Congresso Nacional e organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

Frisa Meirelles (2010, p. 756) que o mandado de segurança coletivo também foi regulado pela Lei n. 12.016/2009, afirmando que:

Os direitos protegidos pelo mandado de segurança podem ser (a) *coletivos*, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação

jurídica básica; e (b) *individuais homogêneos*, assim entendidos os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante, mas não induz litispendência para as ações individuais (grifo do autor).

Para Mancuso (1991, p. 65), é necessário entender o interesse coletivo, como:

Aquele concernente a uma realidade coletiva (v.g., a profissão, a categoria, a família), ou seja, o exercício coletivo de interesses coletivos; e não, simplesmente, aqueles interesses que apenas são coletivos na forma, permanecendo individuais quanto à finalidade perseguida, o que configuraria um exercício coletivo de interesses individuais.

Ressalta Lenza (2012, p. 1.049) que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, na qual bastará apenas um parlamentar na Câmara ou no Senado, desde que filiado ao partido e também por organizações sindicais, entidade de classe ou associações legalmente constituídas e com funcionamento mínimo de um ano, postulando em defesa dos interesses de seus integrantes.

Sobre o assunto, conclui Bastos (1997, p. 241) que “o mandado de segurança coletivo implica os mesmos pressupostos do mandado individual, observada, obviamente, a mencionada diferença no concerne à legitimação ativa”.

3.3 MANDADO DE INJUNÇÃO

O mandado de injunção também está previsto na CF/88, originariamente no artigo 5º, inciso LXXI, ordenando que “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, CRFB, 2019).

Lenza (2012, p. 1.051) ressalta que o mandado de injunção detém dois requisitos constitucionais, quais sejam:

- 1) Norma constitucional de eficácia limitada, prescrevendo direitos, liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
- 2) Falta de norma regulamentadora, tornando inviável o exercício dos direitos, liberdades e prerrogativas acima mencionados (omissão do Poder Público).

Ainda, de acordo com Lenza (2012, p. 1.051-1.052), o mandado de injunção, da mesma forma que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, sobrevém para “curar” uma “doença”, a qual é conceituada como **síndrome de inefetividade das normas**

constitucionais, uma vez que, quando a CF/88 foi promulgada, não obteve a prerrogativa de gerar todos os seus frutos, necessitando de leis infraconstitucionais.

Segundo Moraes (2005, p. 242-243), “o mandado de injunção pode ser ajuizado por qualquer pessoa que se sinta impedida de exercitar um direito constitucionalmente assegurado pela falta de norma regulamentadora que viabilize o exercício desse seu direito”.

Em relação a legitimidade passiva da ação, “somente a pessoa estatal poderá ser demandada e nunca o particular (que não tem o dever de regulamentar a Constituição Federal). Ou seja, os entes estatais é que devem regulamentar as normas constitucionais de eficácia limitada, como o Congresso Nacional” (LENZA, 2012, p. 1.053).

Salienta-se que o mandado de injunção tem como objetivo obter uma decisão que proclame o episódio da omissão das leis, tendo como fim a ciência ao órgão que foi omissor para que este tome as devidas providências, isso ocorre também na Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (BASTOS, 1997, p. 243).

3.4 *HABEAS DATA*

O *habeas data* foi introduzido pela CF/88, tendo previsão no artigo 5º, inciso LXXII, o qual dispõe o seguinte:

Art. 5º [...]

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (BRASIL, CRFB, 2019).

Lenza (2012, p. 1.057), de forma objetiva, relata que não deve-se confundir essa garantia com o direito de obter certidões ou até mesmo informações de interesse dos particulares de modo geral e coletivo, enfatizando que:

Havendo recusa no fornecimento de certidões (para defesa de direitos ou esclarecimento de situações de interesse pessoal, próprio ou de terceiros), ou informações de terceiros o remédio próprio é o mandado de segurança, e não o *habeas data*. Se o pedido for para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, como visto, o remédio será o *habeas data*.

Afirma também Moraes (2005, p. 129) que por meio do *habeas data* qualquer pessoa física de nacionalidade brasileira ou estrangeira, ou pessoa jurídica, tem o direito de requerer dados sobre sua própria pessoa, jamais de terceiras pessoas. Ressalta, ainda, que esta ação possui *caráter personalíssimo* e “deriva da própria amplitude do direito defendido, pois

o direito de saber os próprios dados e registros constantes nas entidades governamentais ou de caráter público compreende o direito de que esses dados não sejam devassados ou difundidos a terceiros” (MORAES, 2005, p. 129).

Conforme diz Lenza (2012, p. 1.057), a legitimidade passiva vai ser sempre “de acordo com a natureza jurídica do banco de dados. Em se tratando de registro ou banco de dados de entidade governamental, o sujeito passivo será a pessoa jurídica componente da administração direta e indireta do Estado”.

Sobre a competência para o julgamento do *habeas data*, este será processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal em oposição aos “atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador Geral da República e do próprio Tribunal” (MORAES, 2005, p. 133).

Ainda, de acordo com o artigo 102, inciso II, alínea “a”, da CF/88, incumbirá ao STF julgar em recurso ordinário “o *habeas corpus*, o mandado de segurança, **o *habeas data*** e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão” (BRASIL, CRFB, 2019, grifo nosso).

Além disso, o artigo 105, inciso I, alínea “b”, também da CF/88 salienta que o *habeas data* contra os atos de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do Tribunal vão ser julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, CRFB, 2019).

3.5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública está disposta no artigo 129, inciso III, da CF/88 o qual relata que são funções institucionais do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, CRFB, 2019).

Para Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.046) esta ação “não é um instrumento destinado especificamente ao controle da administração pública, mas costuma ser estudada, em linhas gerais, no âmbito do direito administrativo, porque é possível que no seu polo passivo figure o Poder Público”.

Sobre esta matéria, Mello (2010, p. 956-957) dispõe:

A ação civil pública - a que alude o art. 129, III, da Constituição, reportando à competência do Ministério Público para promovê-la - é um instrumento utilizável, cautelarmente, para evitar danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e

direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou, então, para promover a responsabilidade de quem haja causado lesão a estes mesmos bens.

A propósito, Di Pietro (1996 *apud* ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.046) afirma que:

Com a expressão interesse difuso ou coletivo, constante do art. 129, III, da Constituição, foram abrangidos os interesses públicos concernentes a grupos indeterminados de pessoas (interesse difuso) ou a toda a sociedade (interesse geral); a expressão interesse coletivo não está empregada, aí, em sentido restrito, para designar o interesse de uma coletividade de pessoas determinada, como ocorre com o mandado de segurança coletivo, mas em sentido amplo, como sinônimo de interesse público ou geral.

A ação civil pública encontra-se disciplinada legalmente na Lei n. 7.347/1985, onde no artigo 1º há a disposição da sua extensão, em relação aos bens jurídicos tutelados, nestes termos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
I - ao meio ambiente;
II - ao consumidor;
m - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
V - por infração da ordem econômica;
VI - à ordem urbanística;
VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;
VIII - ao patrimônio público e social (BRASIL, Lei n. 7.347, 2019, grifo nosso).

Este artigo é simplesmente exemplificativo, pois “tal asserção é confirmada pelo inciso IV do artigo transcrito, e, sobretudo, pelo próprio texto da Constituição de 1988, que prescreve a utilização da ação civil pública, genericamente, para a proteção de outros interesses **difusos e coletivos**” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.047, grifo do autor).

Ademais, o STF já decidiu que a ação civil pública será capaz de ser utilizada também para a tutela de interesses individuais homogêneos, mas precisa estar configurado o relevante interesse social, conforme se extrai da jurisprudência (BRASIL, 2013).

Frisam ainda Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.049) que o emprego da ação civil pública tem legitimidade como um “instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade [...] desde que a controvérsia constitucional não se identifique como objeto único ou pedido principal da demanda, e sim como simples questão prejudicial, indispensável para a solução do litígio principal”.

Sobre o objetivo da ação civil pública, afirma-se que ela “pode ter finalidade preventiva ou repressiva, isto é, pode ter por escopo evitar uma lesão, ou, se já ocorrida,

repará-la (se possível) e responsabilizar os que a ocasionaram, por ação ou omissão” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.049).

Consoante aos legitimados ativos, estes podem ser identificados no artigo 5^a da Lei nº 7.347/1985 e, de acordo com Mello (2010, p. 957), além de ser proposta pelo Ministério Público, sua propositura pode se dar do mesmo modo

pela União, pelos Estados, pelos Municípios, por autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações, bem como pelas associações constituídas há pelo menos um ano e que tenham entre suas finalidades institucionais a de proteger os interesses jurídicos referidos. A estes legitimados a Lei 11.448, de 15.1.2007, acresceu a Defensoria Pública.

Ainda, em conformidade com o artigo 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/1985, se o Ministério Público não fizer parte do processo, deverá atuar de forma obrigatória como fiscal da lei (BRASIL, Lei n. 7.347, 2019).

Sobre os litisconsortes, é facultado ao Poder Público e às associações legitimadas habilitar-se e, ainda, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação autêntica, o Ministério Público ou outro convalidado assumirá a titularidade ativa (BRASIL, Lei n. 7.347, 2019).

Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.051) afirmam que “admite-se a formação de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos estados-membros na defesa dos interesses e direitos de que trata a Lei 7.347/1985 (art. 5.º, § 5.º)”.

Acerca do exercício de ofício do Ministério Público:

[...] com o fim de apurar e reunir elementos para o ajuizamento da ação civil pública, poderá o Ministério Público instaurar um **inquérito civil** (procedimento de sua competência exclusiva). Essa medida, entretanto, **não** é obrigatória, ou seja, a ação pode ser proposta diretamente quando, mesmo sem um inquérito civil prévio, já houver elementos suficientes para justificá-la (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.052, grifo do autor).

Para Marinela (2016, p. 1.236) “a legitimidade passiva se estende a todos os responsáveis pelos atos que originaram a ação, podendo ser pessoas físicas, jurídicas, de direito público ou privado. Enfim, todos aqueles que de algum modo concorreram para o ato que gerou a ação”.

Inclusive a ação civil pública deve ser processada e julgada no local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano e deverá ser proposta e julgada em primeira instância, nos juízos estaduais, “a menos que o ato lesivo (ou omissão que ocasionou o dano) seja imputado a pessoa jurídica que tenha foro na Justiça Federal (CF, art. 109), hipótese em que a ação deve

ser proposta no correspondente juízo federal de primeira instância” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.053).

Por fim, de acordo com o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, a sentença civil irá fazer coisa julgada com eficácia geral, no território de competência do juiz prolator da decisão, “exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova” (BRASIL, Lei n. 7.347, 2019).

3.6 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo Moraes (2005, p. 331), “o art. 37, § 4º, da Constituição Federal determina que os atos de improbidade administrativa importarão: suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a indisponibilidade dos bens; o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Para Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.056), o artigo citado acima “é uma norma constitucional de eficácia limitada. Em 1992 ocorreu sua necessária regulamentação, operada pela Lei 8.429/1992, diploma de caráter nacional, isto é, de observância obrigatória para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios”.

Efetivamente, os atos de improbidade administrativa podem ser praticados contra:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Desta forma, os mencionados acima são os sujeitos passivos, ou seja:

[...] as pessoas que podem ser diretamente atingidas por tais atos, as vítimas imediatas desses atos. Exatamente por essa razão, dispõem elas, concorrentemente com o Ministério Público, de legitimidade ativa *ad causam* para ajuizar a ação de improbidade administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.057).

Já os sujeitos ativos são aqueles que possuem a licitude para a representação no polo passivo da ação de improbidade administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.057).

Como define o artigo 3º, da Lei nº 8.429/1992, as responsabilidades expostas nesta lei não são só cabíveis aos agentes públicos, mas também “àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Ainda de acordo com a referida lei, agente público é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior” (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Importante ressaltar que a Lei nº 8.429/1992, não determina a aplicação de sanções penais, mas, entretanto, determina que as penas aplicáveis podem ser cominadas associadamente, de acordo com a proporção do ato ilícito. Isso não significa que o agente não possa ser punido na esfera criminal, até mesmo porque se o ato ilícito praticado estiver disposto em lei penal, também será punido naquela esfera, estando sujeito as penas daquela lei (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.058).

Conforme descrito na Lei nº 8.429/1992, os atos de improbidade administrativa são divididos em quatro modalidades, quais sejam:

- a) atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (art. 9.º);
- b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10);
- c) atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A); e
- d) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11) (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.059).

Vale lembrar que para o juiz consolidar as penas a serem aplicadas, determina o artigo 12, § único, da Lei nº 8.429/1992, que deve sempre levar em conta o tamanho do dano que foi causado ao patrimônio público e, ainda, o quanto o agente aproveitou praticando o ato (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Além do mais, ressalta-se que a competência para a aplicabilidade das sanções da Lei nº 8.429/1992 é única do Poder Judiciário, lembrando, ainda, que as penas podem ser aplicadas de modo independente (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.063).

De acordo com o artigo 14, a autoridade administrativa competente será capaz de ser representada por qualquer pessoa, para a instauração da investigação que se dirige a averiguar se houve a execução do crime de improbidade administrativa (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Condizente o entendimento de Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.063-1.064), a representação deve sempre ser escrita e assinada, devendo conter “a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que o representante tenha conhecimento”, se não estiverem presentes estes requisitos a autoridade administrativa deve rejeitar a representação, fundamentando-a, “o que não impede que o representante apresente novamente a mesma representação ao Ministério Público”.

O artigo 15 da referida lei dispõe que o Ministério Público e o Tribunal, ou ainda o Conselho de Contas, sempre terão conhecimento da instauração do procedimento pela comissão, que objetiva apurar a devida prática do crime. Ainda, estes órgãos poderão, por meio de um requerimento, indicar um representante que acompanhará todo o procedimento (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Em continuação à análise da Lei 8.429/1992, reitera o artigo 16:

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Sobre este artigo reiteram Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.065), que “quando for o caso, o pedido formulado ao Juízo competente incluíra outras medidas cautelares, tais como a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais” e, ainda, sobre a indisponibilidade, afirmam que ela deve recair sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Cabe salientar, ainda, que o Ministério Público não se sujeita à representação do Poder Judiciário para postular medidas cautelares, pois este órgão não depende de provocação para atuar nesta área (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.065).

Congruente com o artigo 17, *caput*, da Lei 8.429/1992, “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada,

dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar”. Se estiver sido proposta pelo Ministério Público, observa-se o disposto no §3º do mesmo diploma legal, “no caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no §3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965”, mas se o Ministério Público “não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade”, conforme descrito no § 4º, da Lei já citada (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Ainda, Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.066-1.067), enumeram os procedimentos para a tramitação da ação de improbidade, os quais estão previstos na Lei n. 8.429/1992 e seguem abaixo:

- a) a ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições do Código de Processo Civil relativas à caracterização da litigância de má-fé e às sanções aplicáveis ao litigante de má-fé;
- b) estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias;
- c) recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita;
- d) recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação;
- e) em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

Não pode-se esquecer de citar o artigo 18 da Lei n. 8.429/1992, o qual diz que “a sentença que julgar procedente ação civil de reparação de danos ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito” (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Sobre o afastamento e a perda da função pública, dispõe o artigo 20 da Lei n. 8.429/1992:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.
Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual (BRASIL, Lei n. 8.429, 2019).

Por fim, destacam Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.067) que o afastamento temporário do cargo público, não é uma sanção, mas sim uma medida cautelar prevista pela Lei nº 8.429/1992, desta forma, por não ser uma sanção, não há os benefícios do contraditório e da ampla defesa.

Após a análise destas ações constitucionais, no próximo capítulo será abordado sobre o foco da presente pesquisa, voltado à ação popular. Assim, na sequência, estudar-se-á a

ação popular desde a sua primeira aparição no ordenamento jurídico, seus conceitos, peculiaridades e a forma como está sendo utilizada hodiernamente.

4 AÇÃO POPULAR

Dentre todas as formas de controle do Estado já citadas no capítulo anterior, aqui estudar-se-á detalhadamente a ação popular, a qual faz parte do objetivo deste trabalho, de modo que, por conseguinte, explicitar-se-á acerca de seu histórico nas constituições, seu conceito e suas peculiaridades.

Após, será feita uma análise pormenorizada sobre esta ação, citando os seus pontos mais importantes, de qual forma e como deve ser utilizada. Ainda, será realizada uma análise jurisprudencial como um comparativo entre a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança nos Tribunais da região sul do país, a qual se dará através de gráficos que irão demonstrar a quantidade de ações ajuizadas durante um determinado período, visando, com isso, comprovar ou refutar a hipótese de pesquisa deste trabalho, mormente quanto a (in) efetividade da ação popular como instrumento de cidadania na defesa dos direitos fundamentais.

4.1 HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A ação popular teve sua primeira aparição no Brasil na Constituição do Império, em 1824, destacando-se através do artigo 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” (*sic*) (BRASIL, CPIB, 1824).

Este artigo trouxe a concepção da ação popular atribuída em face da prevaricação de juízes, nele poderia a ação ser proposta por qualquer um do povo, mas deixou de acolhê-la, “nem mesmo a de aspecto penal prevista na Constituição do Império. Entretanto manteve-se o entendimento da possibilidade de sua utilização na defesa de logradouros públicos”. (MACHADO, 2003, p. 107).

Veja-se que a ação popular só foi instituída adequadamente com a Constituição de 1934, por meio do artigo 113, item 38, ordenado no título Dos Direitos e Garantias Individuais:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios (BRASIL, CREUB, 1934).

Após, apareceu na Constituição de 1946, no artigo 141, § 38, Capítulo II, Dos Direitos e Das Garantias Individuais, o qual foi implementado:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a 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 (BRASIL, CEUB, 1946).

O dispositivo da ação popular foi mantido na Constituição de 1967, porém a sua redação foi modificada, uma vez que não havia hipótese acerca das entidades estarem sujeitas à fiscalização em sede de ação popular, assim pautou-se no artigo 150, § 31, capítulo IV, Dos Direitos e Garantias Individuais:

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 (BRASIL, CRFB, 1967).

A Constituição de 1967 manteve o dispositivo, alterando somente a sua redação e incluindo o patrimônio de entidades públicas, o qual foi preservado pela constituição de 1969, proclamada com a Emenda n. 01 em seu artigo 153, § 31º (BRASIL, CRFB, 2019).

Por derradeiro, chegou a Constituição de 1988, a qual dispõe em sua disposição sobre a ação popular mais precisamente no artigo 5º, inciso LXXIII, onde se dispôs dos termos anteriores proporcionando a esta uma nova redação, capaz de evoluir e sustentar novos propósitos.

4.2 CONCEITO

A ação popular, além de estar prevista na Lei nº 4.717/65 também é regulamentada pela CF/88 em seu artigo 5º, inciso LXXIII, o qual relata que:

[...] 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 (BRASIL, CRFB, 2019).

Para Bastos (1997, p. 245), a ação popular tem uma certa paridade com o *habeas corpus* e o mandado de segurança como uma forma “especial de acesso ao Judiciário. Mas enquanto nestes a especialidade do instituto reside na celeridade da medida e no cunho mandamental que marca a decisão judicial, na ação popular o traço distintivo se radica na legitimação para agir”.

Segundo Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.038-1.039), “é uma ação destinada não à defesa de algum interesse subjetivo individual, mas sim uma ação de natureza coletiva, que visa a anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.

Na mesma linha de pensamento, expõe Marinela (2016, p. 1.234) que a ação popular destina-se “à defesa dos interesses da coletividade, ou seja, quem se beneficia da ação popular é o povo, e não o cidadão. Essa ação busca o controle preventivo ou repressivo de determinada atividade administrativa entendida como ilegal”.

Sob o conceito de Meirelles (2010, p. 756), “a ação popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios, mas, sim, interesses da comunidade”.

4.3 PECULIARIDADES

Como é cediço, toda ação possui uma finalidade e, segundo Moraes (2013), o intuito da ação popular é atribuir ao povo um meio democrático e direto de fiscalização e de controle da gestão do Poder Público, levando em consideração o princípio da legalidade dos atos administrativos e, principalmente, com base no conceito de que a *res pública* é patrimônio do povo.

Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.039), frisam que “a lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico pode decorrer de um ato ou de uma conduta omissiva, contanto que produza efeitos concretos” e, nesse sentido, frisam:

O ato passível de impugnação mediante ação popular não precisa ter causado nenhum prejuízo economicamente mensurável; a mera ilegalidade é, por si só, considerada “lesão ao patrimônio público” suficiente para ensejar o manejo do remédio constitucional ora em questão. E, quando se trata de ação popular, “ilegalidade” deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo qualquer ato contrário aos princípios jurídicos, inclusive a moralidade administrativa, conforme, aliás, explicita o inciso LXXIII do art. 5.º da Constituição de 1988 (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.040).

Sobre a legitimidade ativa concordam Marinela (2016, p. 1.234) e Moraes (2005, p. 167), pois a constituição dispõe que a ação popular pode ser intentada por qualquer cidadão, qualquer do povo.

Assim, para Marinela (2016, p. 1.234) “entende-se que cidadão é todo brasileiro em pleno gozo de seus direitos políticos, devendo inclusive comprovar que votou na eleição anterior ao ajuizamento da ação”.

No mesmo liame, cita Moraes (2005, p. 167) “somente o cidadão, seja o brasileiro nato ou naturalizado, inclusive aquele entre 16 e 18 anos, e ainda, o português equiparado, no gozo de seus direitos políticos, possuem legitimação constitucional para a propositura da ação popular”. Dessa forma, para o ajuizamento da ação popular, o cidadão brasileiro deverá comprovar a sua legitimidade através da juntada do título de eleitor, enquanto o cidadão português equiparado deve comprovar através do certificado de equiparação e gozo dos direitos civis e políticos, e também o título de eleitor.

A respeito da legitimidade passiva, afirma Marinela (2016, p. 1.234) que podem ser legitimados:

[...] a pessoa jurídica de direito público à qual está vinculado o ato, as autoridades, funcionários e/ou administradores que houverem participado do ato, bem como todos os beneficiários diretos ou indiretos, independentemente de serem integrantes ou não da Administração Pública.

Ainda, nas palavras de Marinela (2016, p. 1.234-1.235), é “importante esclarecer que o Ministério Público participa na ação popular como parte pública autônoma. No seu papel de fiscal da Lei, pode o MP tomar qualquer posição no processo, seja em defesa do ato, seja em defesa do réu”.

Com relação à natureza da decisão, Vasconcelos (1993, p. 120) ressalta que “na ação popular é desconstitutiva-condenatória, visando tanto à anulação do ato impugnado quanto à condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos”.

Acerca da competência para demandar e decidir sobre a ação popular Moraes (2005, p. 169) diz que “será determinada pela origem do ato a ser anulado, aplicando-se as normais regras constitucionais e legais de competência”.

Sobre os aspectos processuais, Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.044) relatam que:

a Constituição Federal isenta o autor da ação popular de custas e de ônus de sucumbência, salvo comprovada má-fé. A gratuidade beneficia o autor da ação, e não os réus; se julgada procedente a ação popular, serão estes condenados ao ressarcimento de eventuais despesas havidas pelo autor da ação.

Ainda, para Alexandrino e Paulo (2017, p. 1.044) “a ação popular deverá ser proposta e julgada originariamente nos juízos de primeira instância ordinários, federal e estadual, sendo o foro (federal ou estadual) determinado conforme a pessoa jurídica em que o ato lesivo (ou omissão que ocasionou o dano) teve origem”.

Estatui o artigo 18, da Lei n. 4.717/1965 que “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” (BRASIL, Lei n. 4.717, 2019).

Sobre o artigo mencionado acima, ressalta Moraes (2005, p. 170):

Se a ação popular foi julgada improcedente por ser infundada, a sentença produzirá efeitos de coisa julgada *erga omnes*, permanecendo válido o ato. Porém, se a improcedência decorrer da deficiência probatória, apesar da manutenção da validade do ato impugnado, a decisão de mérito não terá eficácia de coisa julgada *erga omnes*, havendo possibilidade de ajuizamento de nova ação popular com o mesmo objeto e fundamento, por prevalecer o interesse público de defesa da legalidade e da moralidade administrativas, em busca da verdade real.

Ainda, conforme o artigo 19 da mesma Lei “a sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo” (BRASIL, Lei n. 4.717, 2019).

Por último, o § 2º, do artigo 19, da Lei n. 4.717/1965 traz que “as sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público” (BRASIL, Lei n. 4.717, 2019).

4.4 UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE COMO MEDIDA DE CONTROLE ESTATAL

Este tópico destina-se a exibir os resultados dos levantamentos executados e a metodologia empregada para a obtenção dos resultados práticos.

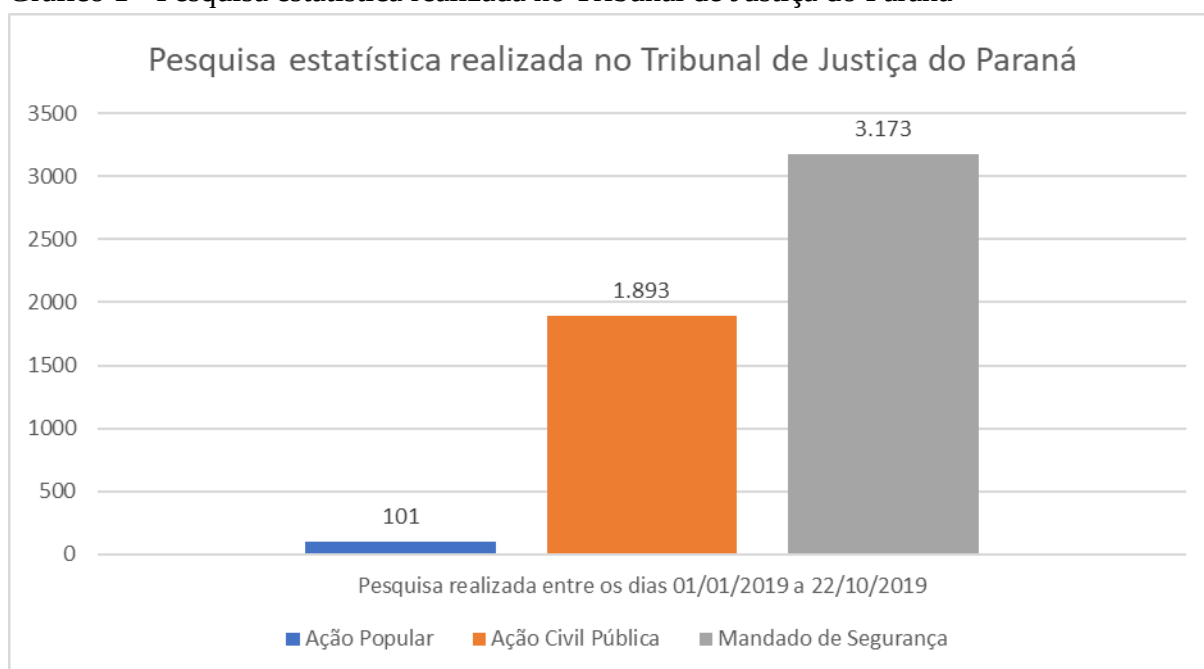
As pesquisas foram realizadas no dia 23 de outubro de 2019, nos sites oficiais do Tribunal de Justiça do Paraná (www.tjpr.jus.br), Tribunal de Justiça de Santa Catarina (www.tjsc.jus.br), Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (www.tjrs.jus.br) e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (www.trf4.jus.br).

Nos referidos sites, acessou-se a aba referente às pesquisas jurisprudenciais e na categoria abrangência de buscas, foi selecionado “ementa”, após pesquisar em “Acórdãos do

Tribunal de Justiça”, na aba procurar resultado com todas as palavras, inseriu-se as palavras-chave “ação popular”, “ação civil pública” e “mandado de segurança”, todos de forma individual e entre aspas. Ainda, a pesquisa foi realizada utilizando-se a data de publicação dos acórdãos, quais sejam, entre os dias 1º de janeiro de 2019 e 22 de outubro de 2019.

Primeiramente, a busca foi realizada no site do Tribunal de Justiça do Paraná (doravante TJPR), no qual, entre os dias 1º de janeiro de 2019 e 22 de outubro de 2019, foram encontradas 101 (cento e uma) ações populares, 1.893 (um mil, oitocentos e noventa e três) ações civis públicas e 3.173 (três mil cento e setenta e três) mandados de segurança, conforme visualiza-se no gráfico 1 abaixo:

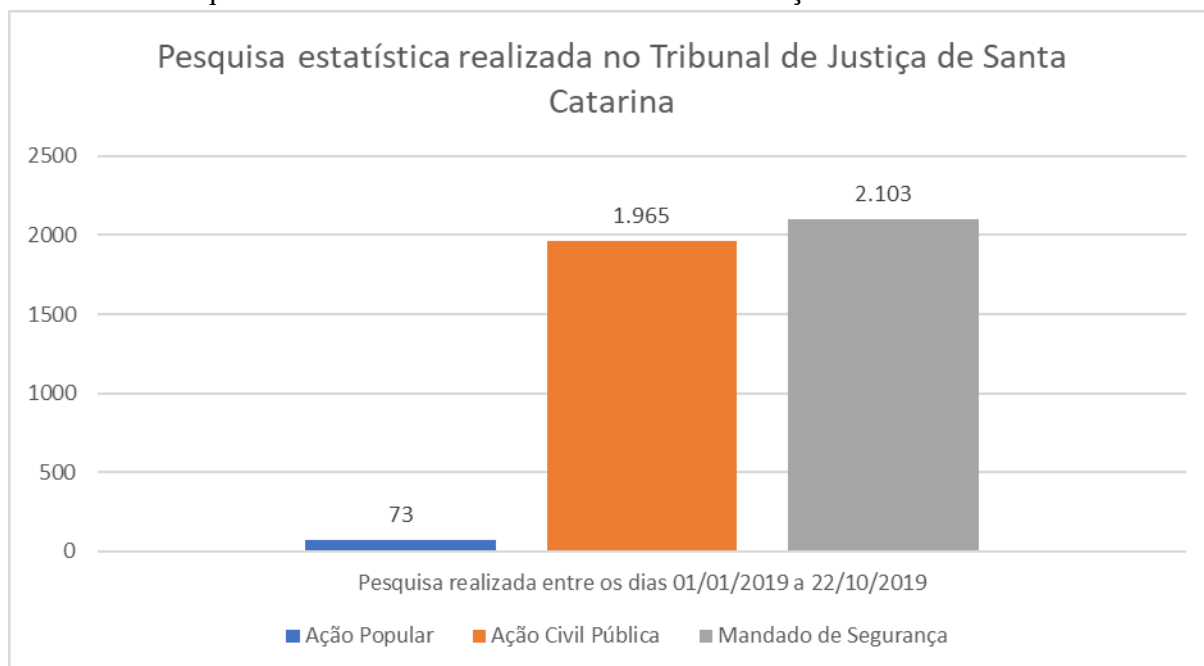
Gráfico 1 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal de Justiça do Paraná



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do TJPR (2019).

Em seguida, foi realizada a pesquisa no sítio do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (doravante TJSC), seguindo os mesmos intervalos de dias de publicação dos acórdãos, de modo que foram encontradas 73 (setenta e três) ações populares, 1.965 (um mil, novecentos e sessenta e cinco) ações civis públicas e 2.103 (dois mil, cento e três) mandados de segurança, identificados no gráfico 2 abaixo:

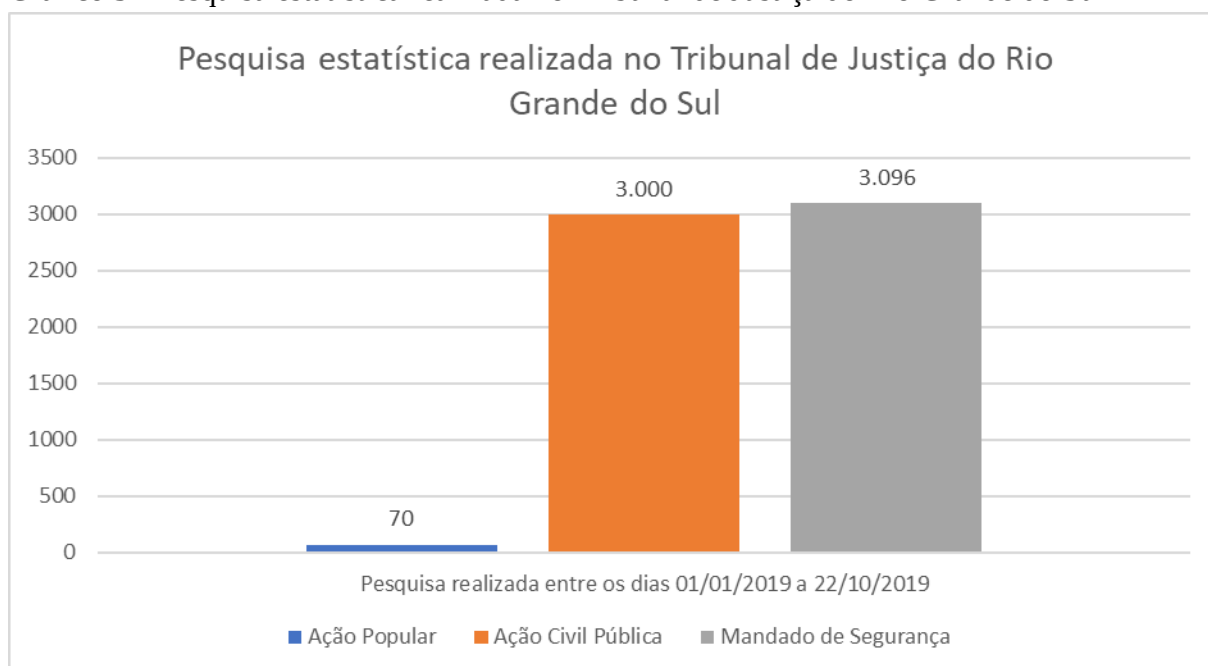
Gráfico 2 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal de Justiça de Santa Catarina



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do TJSC (2019).

Na sequência, em exploração ao *website* do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (doravante TJRS), com os parâmetros idênticos aos já citados anteriormente, foram identificadas 70 (setenta) ações populares, 3.000 (três mil) ações civis públicas e 3.096 (três mil e noventa e seis) mandados de segurança, os quais seguem ilustrados no gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

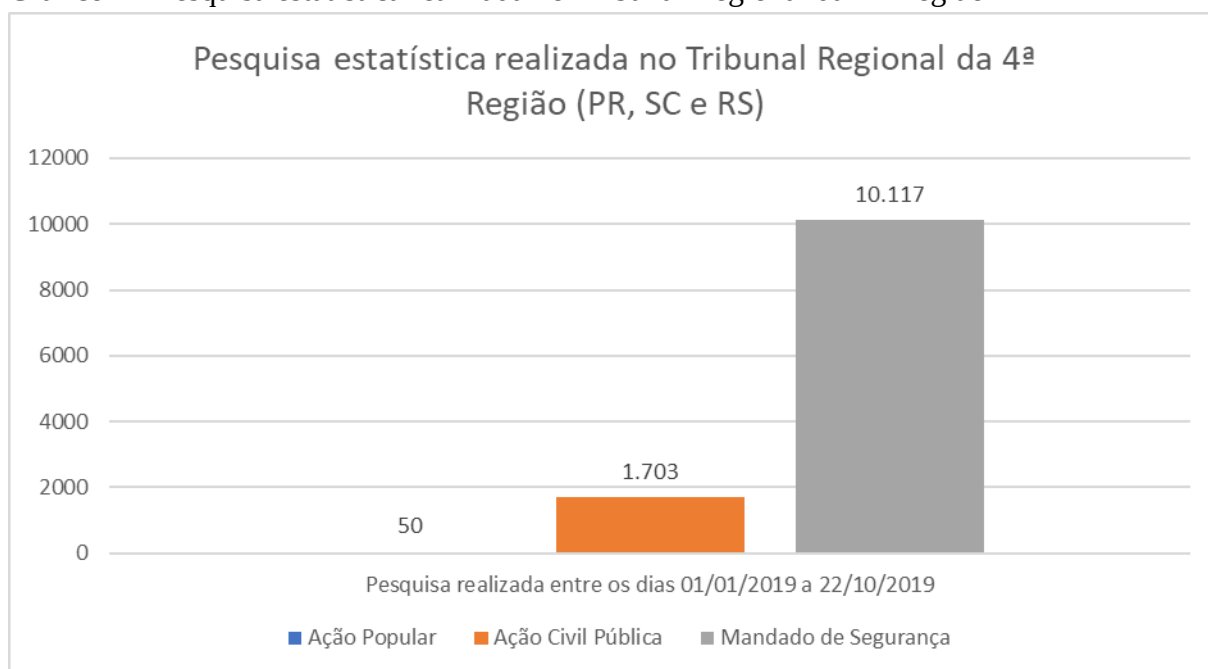


Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do TJRS (2019).

Por derradeiro, foi feita a busca na página do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (doravante TRF4), nos termos de exploração aplicados anteriormente, momento em que foram encontradas 50 (cinquenta) ações populares, 1.703 (um mil, setecentos e três) ações civis públicas e 10.117 (dez mil, cento e dezessete) mandados de segurança publicados entre os dias 1º de janeiro de 2019 e 22 de outubro de 2019.

Deste modo, com a obtenção destes resultados, foi elaborado o gráfico 4 a seguir:

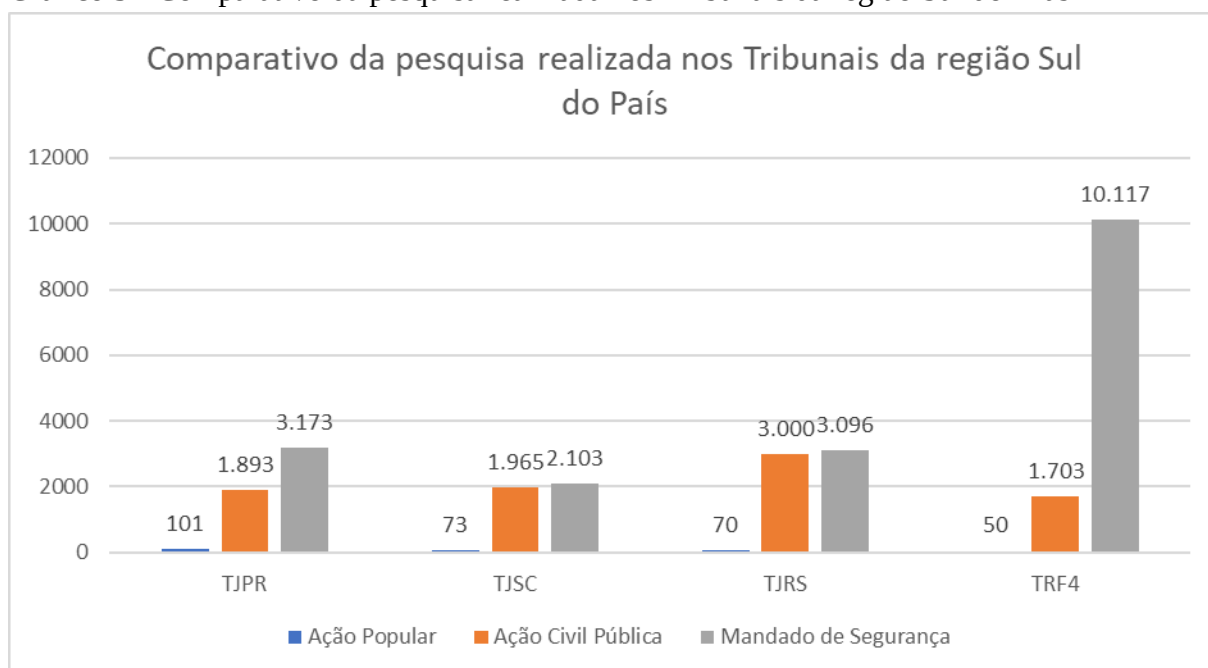
Gráfico 4 - Pesquisa estatística realizada no Tribunal Regional da 4ª Região



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do TRF4 (2019).

Diante dos dados obtidos nos sítios dos Tribunais de Justiça dos Estados da região sul do Brasil (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), bem como do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, acima discriminados, foi produzido um gráfico comparativo dos resultados para melhor visualização, o qual segue abaixo:

Gráfico 5 - Comparativo da pesquisa realizada nos Tribunais da região Sul do Brasil



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos do TJPR, TJSC, TJRS e TRF4 (2019).

Assim, como pode-se visualizar sobre os resultados obtidos, a ação popular, apesar de ser um mecanismo de controle que desfruta de uma longa história na Constituição Federal brasileira, ainda é um instrumento pouquíssimo utilizado na sociedade em comparação com a ação civil pública e o mandado de segurança.

Sobre isso, é possível observar que a ação popular nos dias atuais está esquecida no mundo jurídico e que a população não detém o conhecimento sobre quais são seus direitos e sobre como reivindicá-los.

Em consonância com Silveira *et al.* (2018, p. 1):

Os populares deveriam ser melhor instruídos acerca dos seus direitos, sendo necessário um trabalho em conjunto entre o Judiciário, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados, na promoção do direito. Se todos fossem orientados a questionar seus interesses por meio da ação popular (efetivando o direito constitucional de ação), de forma prudente e procedente, decerto que reduzir-se-ia, e muito, os atos lesivos e as interferências praticadas contra o erário, o meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

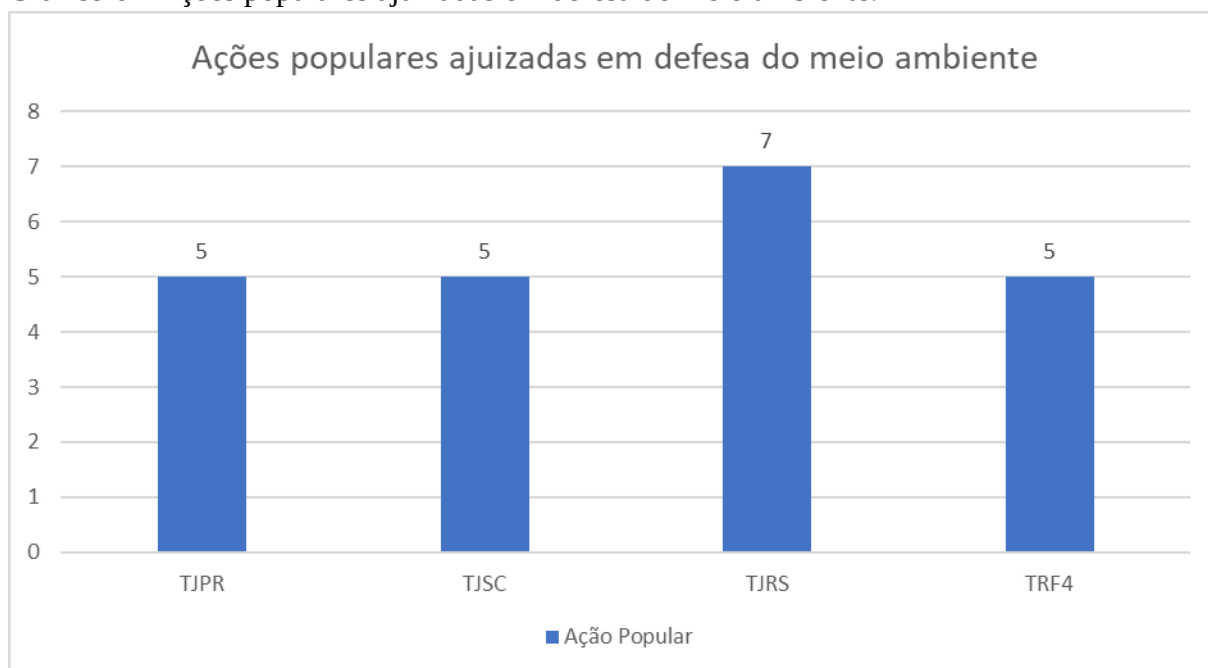
De acordo com o referenciado acima, pode-se constatar que um bom ensino patriótico tornaria oportuno à população circunstâncias pertinentes para exercer seus direitos e garantias em defesa da sociedade, proporcionando, assim, uma execução suprema nas prestações de serviços pelo Estado.

Seguindo, ainda neste tópico, será abordado sobre a ação popular em comparação com a ação civil pública e o mandado de segurança, no que diz respeito à utilização destas ferramentas como uma forma de defesa do meio ambiente.

Nos mesmos moldes da metodologia utilizada anteriormente, foi realizada uma pesquisa nos quatro Tribunais de Justiça da região sul do país para averiguar qual o número de ações populares ajuizadas em defesa do meio ambiente, de modo que obteve-se os seguintes resultados: no TJPR, das 101 (cento e uma) ações ajuizadas, 5 (cinco) foram em defesa do meio ambiente; no TJSC, das 73 (setenta e três), também foram somente 5 (cinco) delas; no TJRS, das 70 (setenta) ações, apenas 7 (sete) em defesa do meio ambiente e, por derradeiro, no TRF4, das 50 (cinquenta) ações, resultou-se também em apenas 5 (cinco).

Para melhor visualização, elaborou-se o gráfico 6 abaixo com os resultados:

Gráfico 6 - Ações populares ajuizadas em defesa do meio ambiente.



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos do TJPR, TJSC, TJRS e TRF4 (2019).

Souza (2011, p. 1), no que diz respeito aos dispositivos judiciais de segurança ao meio ambiente “o legislador em observação à delegação de que cabe ao Poder Público e a população a responsabilidade de proteger o meio ambiente, também normatizou alguns instrumentos que podem ser utilizados pelo cidadão e certas entidades na defesa do ambiente”.

Sobre o tema, contempla Milaré (2007, p. 1.073):

sendo o meio ambiente um bem de uso comum do povo, insuscetível de apropriação por quem quer que seja, não bastava, para a sua eficaz tutela, apenas se erigir cada cidadão num fiscal da natureza, com poderes para provocar a iniciativa do Ministério Público, mas era de rigor assegurar-se o efetivo acesso ao Judiciário dos grupos sociais intermediários e do próprio cidadão em sua defesa.

Ainda, nesse sentido, reforça Álvaro Luiz Valery Mirra (2018, p. 1) que “no Direito brasileiro vigente, a participação direta na defesa do meio ambiente, por intermédio do processo jurisdicional, é viabilizada, sobretudo, pela ação popular, instituto processual apto a permitir iniciativas individuais na matéria”.

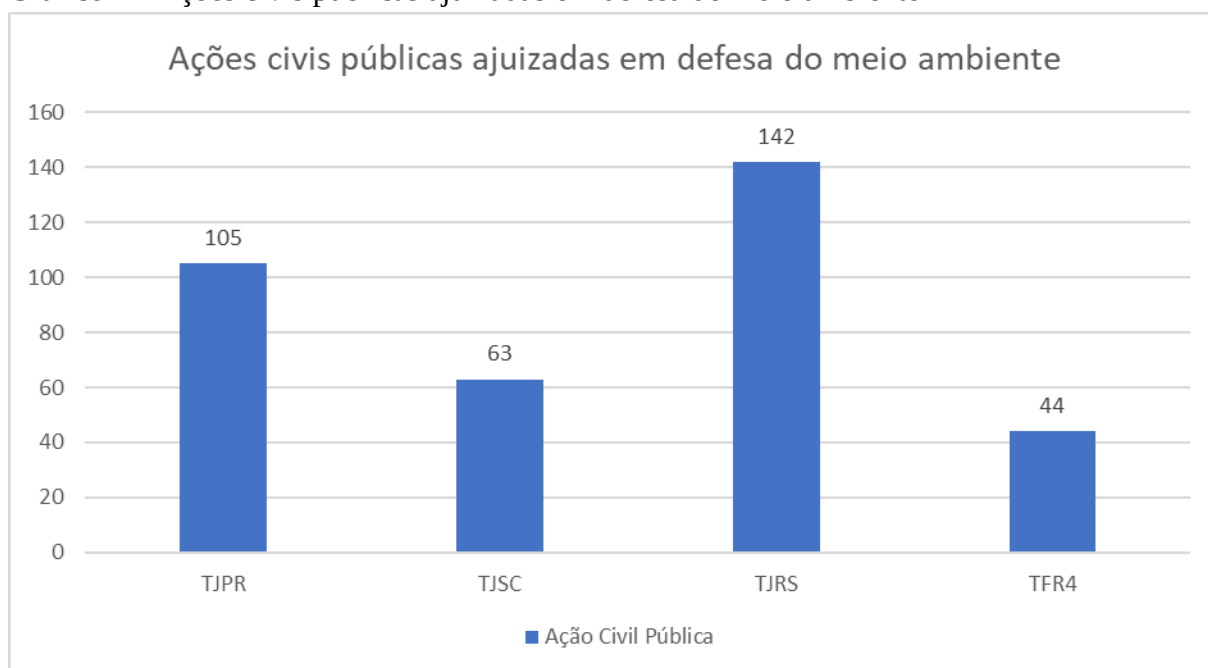
Nesse sentido, Fiorillo (2010, p. 598-599) elucida que:

A ação popular não tem por escopo único a só fiscalização da conduta dos atos da Administração. Isso porque, ao colocar o meio ambiente como um dos seus objetos transfere ao Poder Público o dever de preservá-lo e protegê-lo, por conta do dispositivo no art. 225, caput, da Constituição Federal. A palavra ato deve, pois, ter um conteúdo mais elástico, abarcando tanto o ato comissivo como o omissivo, porquanto é imposto ao Poder Público o dever de prevenção e proteção ao meio ambiente. A finalidade da ação popular trazida pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição é anular o ato lesivo, portanto, desconstituir o já praticado. No entanto, se for um ato material propriamente dito, v.g., se uma empresa sem licença para funcionar desrespeitar a norma e poluir o ambiente, a pretensão da ação popular será extirpar o ato que está sendo praticado, de modo a prescrever a abstenção da prática.

Ainda, é de grande significância ressaltar que se o ato já estiver consumado, independentemente se o dano ainda estiver ocorrendo, não será admissível a ação popular, pois esta ação não se empreende a reparar o dano já ocorrido, uma vez que ela tende a atacar os atos e não as consequências dos atos, pois do contrário tratar-se-ia da aplicabilidade da ação civil pública.

Portanto, buscando descobrir a quantidade de ações civis públicas ajuizadas em defesa do meio ambiente, foi realizada a pesquisa nos mesmos moldes daquelas destacadas anteriormente, cujos resultados seguem ilustrados no gráfico 7 abaixo:

Gráfico 7 - Ações civis públicas ajuizadas em defesa do meio ambiente



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos do TJPR, TJSC, TJRS e TRF4 (2019).

Como pode-se visualizar, no TJPR, das 1.893 (um mil, oitocentos e noventa e três) ações civis públicas ajuizadas, 105 (cento e cinco) delas foram em defesa do meio ambiente; no TJSC, das 1.965 (um mil, novecentos e sessenta e cinco), somente 63 (sessenta e três); no TJRS, das 3.000 (três mil), identificou-se apenas 142 (cento e quarenta e duas) e, por último, no TRF4, das 1.703 (um mil, setecentos e três) ações, 44 (quarenta e quatro) foram em defesa do meio ambiente.

Sobre a ação popular e a ação civil pública, sabe-se que elas também concretam-se em sustentar interesses difusos e coletivos e, em conformidade com Carvalho Filho (2007, p. 903), poderá ocorrer “a utilização da ação popular ou da ação civil pública para postular a tutela da mesma espécie de bens jurídicos”.

Como já citado antecipadamente nos tópicos que tratam exclusivamente destas ações, destaca-se que elas possuem características particulares, por exemplo, no que diz respeito às legitimidades ativa e passiva. Assim, a respeito da legitimidade para propor a ação civil pública, ressalta Batista (2016, p. 1):

Enquanto na ação popular somente o cidadão, no pleno gozo dos direitos políticos, pode propor tal instrumento popular, na ação civil pública podem ajuizá-la o Ministério Público, as pessoas de direito público (pessoas federativas, autarquias e fundações autárquicas), empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações governamentais de direito privado e associações constituídas pelo mínimo de um ano e que tenham entre suas finalidades institucionais a proteção de interesses difusos e coletivos, conforme preceitua o art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Além disso, conforme Rodrigues (2016, p. 1), a ação civil pública:

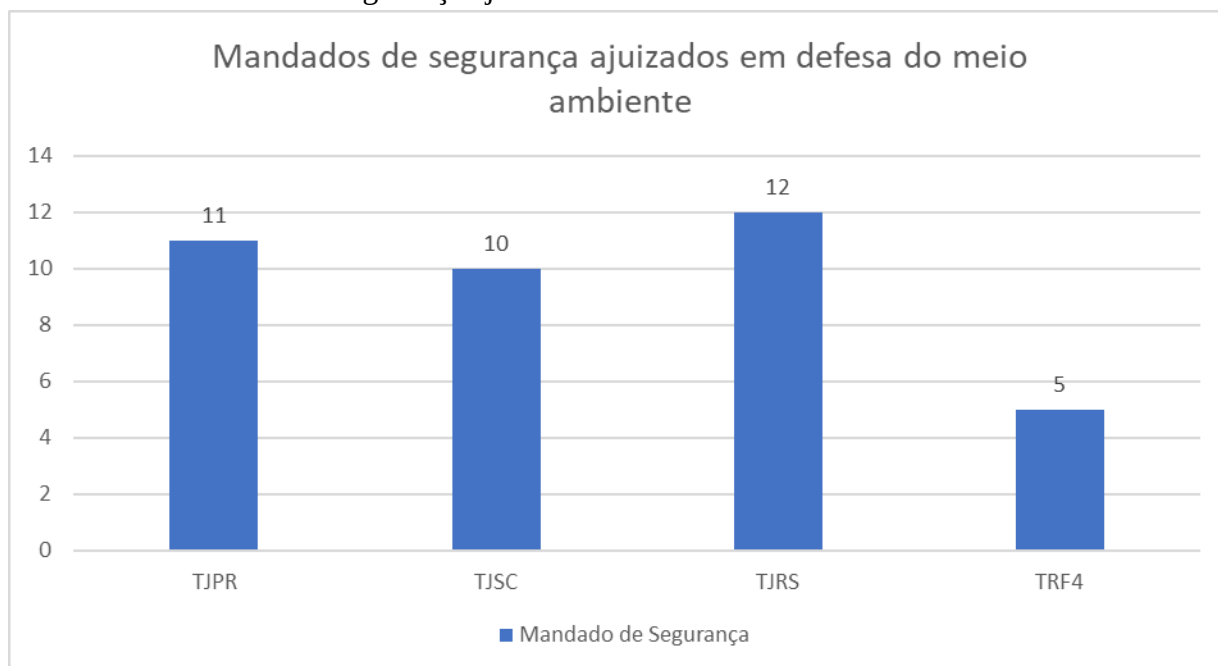
em matéria ambiental tutela os interesses difusos, que são titulares pessoas indeterminadas, são interesses indivisíveis, são aqueles em que não se pode determinar a quem pertencem, nem em que medida podem ser compartilhados, não há vínculo contratual entre os titulares. Por exemplo: inalar ar puro, controle ambiental, qualidade de vida etc.

Desta forma, constata-se que a ação civil pública é um dos instrumentos mais utilizados na atualidade, pois pode ser ajuizada por diversas partes. Ou seja, como já visto, o Ministério Público, as pessoas de direito público, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações de direito privado e as associações constituídas há mais de um ano podem ajuizá-la, diferentemente do objeto da ação popular, o qual só pode ser utilizado por determinados cidadãos, com a observância a determinadas regras.

Por derradeiro, ainda foi realizada uma exploração no que diz respeito ao mandado de segurança, também nos mesmos moldes das pesquisas anteriores e constatou-se que no TJPR dos 3.173 (três mil, cento e setenta e três) mandados de segurança, somente 11 (onze) foram em defesa do meio ambiente, no TJSC dos 2.103 (dois mil, cento e três), apenas 10 (dez); no TJRS dos 3.096 (três mil, e noventa e seis), apenas 12 (doze) e, por último, no TRF4, das 10.117 (dez mil, cento e dezessete) tão só 5 (cinco) deles foram em defesa do meio ambiente.

Para melhor compreensão, segue o gráfico 8 abaixo:

Gráfico 8 - Mandados de segurança ajuizados em defesa do meio ambiente



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos do TJPR, TJSC, TJRS e TRF4 (2019).

Como já visto, o mandado de segurança, do mesmo modo que a ação popular, é um remédio constitucional e é empregado para proteger direitos líquidos e certos dos interessados em contraposição a determinados atos da administração pública. Contudo, é importante destacar o que dispõe a Súmula 101 do Supremo Tribunal Federal, “o mandado de segurança não substitui a ação popular” (BRASIL, 2019).

Para Silveira (2010, p. 1), o mandado de segurança coletivo ambiental tem como intento uma “decisão mandamental para evitar danos que seriam causados ao meio ambiente, uma vez que lidando com o meio ambiente não é possível determinar indenizações para ressarcir os danos causados, uma vez prejudicado o meio ambiente, este nunca voltará ao seu *status originário*”.

Pícolo (2012, p. 1), ressalta sobre a proteção do meio ambiente pelo mandado de segurança coletivo, eis que “tem uso restrito quanto aos agentes e à profundidade da matéria, sendo, na verdade, de reduzida utilidade quanto às ações que provoquem desastres e desequilíbrios de ordem ambiental, preferindo-se ele, salvo poucas exceções, à ação civil pública ou a ação popular”.

Para Batista (2016, p. 1):

Há várias diferenças entre esta ação e a ação popular. Como, por exemplo, pode-se apontar que o mandado de segurança coletivo obedece regras de prerrogativa de função, enquanto a ação popular não; o mandado de segurança coletivo não é gratuito, enquanto a ação popular é; o mandado de segurança coletivo corre sob o rito sumário especial, enquanto a ação popular sob o rito ordinário; a legitimidade ativa de uma ação é diferente da outra; enfim, há várias características e técnicas processuais distintas entre tais institutos.

Assim, a colocação de Batista (2016, p. 1) indica que seria bem mais fácil para o povo ajuizar uma ação popular do que um mandado de segurança, uma vez que há várias peculiaridades que podem ser consideradas como pontos positivos para o ajuizamento da ação popular. Contudo, conforme se evidencia pelos dados apresentados, a ação civil pública ainda é o instrumento mais utilizado.

Para melhor visualização, elaborou-se o quadro comparativo abaixo com os dados referentes à quantidade de mandados de segurança, ações populares e ações civis públicas movidas em defesa do meio ambiente nos tribunais pesquisados:

Quadro 1 – Comparativo da pesquisa realizada nos tribunais da região sul do Brasil no que tange à defesa do meio ambiente.

<i>Quantidade</i>	TJPR	TJSC	TJRS	TRF4
Ação Popular	5	5	7	5
Ação Civil Pública	105	63	142	44
Mandado de Segurança	11	10	12	5

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos do TJPR, TJSC, TJRS e TRF4 (2019).

A partir destas explanações, constatou-se que a ação popular é um instrumento pouquíssimo utilizado para o controle estatal, haja vista que, conforme os comparativos realizados anteriormente, o número de ações populares ajuizadas é ínfimo em comparação aos outros dois instrumentos. Já no que tange à defesa do meio ambiente, pode-se concluir que o mandado de segurança e a ação popular são instrumentos pouco utilizados em comparação à ação civil pública, uma vez que, como se verifica no quadro acima, existe uma grande diferença entre o número de publicações de cada um dos instrumentos.

5 CONCLUSÃO

Ao examinar todo o exposto neste trabalho, percebe-se que apesar de todo o conhecimento que é transmitido para a sociedade brasileira, este ainda não é suficiente, uma vez que o Estado, sendo representado pelo Poder Judiciário, Ministério Público e a Ordem dos Advogados, não utiliza a sua função social para orientar a população a questionar os seus interesses, se valendo, principalmente, da ação popular.

No primeiro capítulo conceituou-se “Estado”, citando como se deu a tripartição dos poderes e como ela funciona até os dias atuais. Após, abordou-se sobre os princípios da administração pública, aqueles que estão pautados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal brasileira.

No segundo capítulo discorreu-se sobre os remédios constitucionais elencados no artigo 5º da CF/88 e, ainda, especificamente sobre a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa.

No terceiro capítulo, foi realizada uma abordagem sobre a ação popular, sua parte histórica nas Constituições brasileiras, seu conceito e suas peculiaridades, para, desta forma, chegar ao objetivo central do tema desta trabalho, qual seja responder se da análise da ação popular, dentre todos os meios de controle existentes na Carta Republicana, no tocante à sua (in) efetividade, ainda pode ser classificada como um instrumento na salvaguarda dos direitos dos cidadãos frente aos desmandos do Estado?

Através de pesquisas nos sites dos tribunais da região sul do Brasil, identificou-se que a ação popular é um instrumento pouquíssimo utilizado para o controle estatal, uma vez que, nos comparativos explicitados entre a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança, constatou-se que o número de ações populares ajuizadas é ínfimo em comparação às outras duas ações. Já nas ações ajuizadas em defesa do meio ambiente, a que mais se destacou foi a ação civil pública, mantendo-se novamente a ação popular “esquecida” pela sociedade.

Por derradeiro, diante dos apontamentos realizados neste estudo, pode-se depreender que o problema nevrálgico referente à ação popular no ordenamento jurídico brasileiro está, justamente, no dever do Estado na conscientização do papel da própria sociedade na defesa de seus direitos. Dito de outra forma, a efetividade e a eficiência do remédio constitucional objeto de estudo neste trabalho somente atingirá seu apogeu quando a disseminação do conhecimento ocorrer de forma mais efusiva pelo Estado a seus cidadãos,

para que estes possam juntos ajudar na preservação dos valores e direitos elencados na Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ARISTÓTELES. Tradução Roberto Leal Ferreira. **A Política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

BATISTA, Rafael Alves. Ação popular constitucional. **Revista Âmbito Jurídico**, Caderno Direito Constitucional, São Paulo, 01 fev. 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acao-popular-constitucional/>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 6 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 6 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Súmulas**. Súmula nº 101. O mandado de segurança não substitui a ação popular. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1966>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de Jurisprudência**. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 401482, Relator: Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013, acórdão eletrônico DJe-119. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4044368>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de Jurisprudência**. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 24736. Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgado em 03/05/2005, LEXSTF, v. 27, n. 321, 2005, p. 227-230. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=370242>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Pesquisa jurisprudencial**. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/buscaForm.do#resultado_ancora. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **Pesquisa jurisprudencial**. Disponível em: <http://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Pesquisa jurisprudencial**. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Pesquisa jurisprudencial**. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php>. Acesso em: 23 out. 2019.

BUZAID, Alfredo. **O mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 1989.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Ética e administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Ação popular constitucional. **Revista brasileira de direito público**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. rev. e atual. até a EC nº 64/10. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 5 ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **O cidadão, a ação popular e a proteção do meio ambiente**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-03/ambiente-juridico-cidadao-acao-popular-protacao-meio-ambiente>. Acesso em: 24 out. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. atual. até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013.

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

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. Capítulo 6: p. 187-241. 13. ed. 9. imp. São Paulo: Ática, 2003.

PÍCOLO, Guilherme Gouvêa. O mandado de segurança ambiental coletivo. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis/SC, 07 Abr. 2012. Disponível em: <http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/237232-o-mandado-de-seguranca-ambiental-coletivo>. Acesso em: 27 out. 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2003.

RODRIGUES, Rafael de Lemos. **Noções gerais da ação civil pública no direito ambiental**. 2016. Disponível em: <https://advogadorafaeldemosrodrigues.jusbrasil.com.br/artigos/432860949/noco-es-gerais-da-acao-civil-publica-no-direito-ambiental>. Acesso em: 27 out. 2019.

SILVEIRA, Carla Luciana da. Mandado de segurança coletivo ambiental. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 25 nov. 2010. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/22176/mandado-de-seguranca-coletivo-ambiental>. Acesso em: 04 nov. 2019.

SILVEIRA, Lucas; AMORIN, Joelma Carvalho de; ARRUDA, Kátia Ferreira; SILVA, Isabelly Cristine da; MARQUES JUNIOR, Edson Fogaça. **Ação popular: principais aspectos**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65619/acao-popular-principais-aspectos>. Acesso em: 24 out. 2019.

SOUZA, Manoel Nascimento de. Os instrumentos jurídicos de defesa ambiental. **Revista Âmbito Jurídico**, Caderno Direito Ambiental, São Paulo, 01 nov. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/os-instrumentos-juridicos-de-defesa-ambiental/>. Acesso em: 29 out. 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. atual. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

VASCONCELOS, Edson Aguiar. **Instrumento de defesa da cidadania na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.