



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Dauton Luis de Andrade

**AÇÃO POPULAR:  
DIAGNÓSTICO E MECANISMOS DE APRIMORAMENTO**

Florianópolis

2024

Dauton Luis de Andrade

**AÇÃO POPULAR:  
DIAGNÓSTICO E MECANISMOS DE APRIMORAMENTO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em área de concentração em Direito, Estado e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Miranda de Oliveira

Florianópolis

2024

Dauton Luis de Andrade

AÇÃO POPULAR:  
DIAGNÓSTICO E MECANISMOS DE APRIMORAMENTO

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 05 de março de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Pedro Miranda de Oliveira  
Instituição UFSC

Prof. Dr. Daniel Amorim Assumpção Neves  
Instituição USP

Prof. Dr. Marcus Vinícius Motter Borges  
Instituição UFSC

Prof. Dr. Erik Navarro Wolkart  
Instituição UERJ

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Dr. Pedro Miranda de Oliveira  
Orientador

Florianópolis, 2024.

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.  
Dados inseridos pelo próprio autor.

Andrade, Dauton Luis de  
AÇÃO POPULAR : DIAGNÓSTICO E MECANISMOS DE  
APRIMORAMENTO / Dauton Luis de Andrade ; orientador, Pedro  
Miranda de Oliveira, 2024.  
300 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-  
Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Processual Civil. 3. Processo  
Coletivo. 4. Ação Popular. I. Miranda de Oliveira, Pedro.  
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de  
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Dedico este trabalho à Ilda Altenhofen Weschenfelder, cuja presença em minha vida por 35 anos foi uma dádiva inestimável. Seu carinho e caráter agregador moldaram meu entendimento sobre o verdadeiro significado da palavra 'família'. Agradeço imensamente por cada lição compartilhada e por todo amor. À minha querida avó, minha eterna gratidão.

Ao Dante e à Laura, a razão de tudo. Vocês são o  
fundamento de minha existência e a mais pura  
expressão do meu amor.

## AGRADECIMENTOS

O ingresso no Mestrado em Direito sempre figurou entre meus objetivos. A paixão pela docência, acentuada pela experiência como professor substituto de Direito Processual Civil na UFSC entre 2009 e 2011, alimentou essa aspiração. Todavia, nem sempre a vida é escrita de forma retilínea e foi preciso que vinte anos se passassem desde a graduação para que eu retornasse pela terceira vez ao Centro de Ciências Jurídica, agora, no Programa de Pós-graduação em Direito.

A longa espera não foi em vão. A experiência como professor e orientador de monografias, bem como as quase duas décadas na advocacia pública, enriqueceram minha formação e proporcionaram um olhar pragmático sobre os problemas atinentes à ação popular constitucional.

A realização deste sonho se deve, em grande parte, ao Professor Pedro Miranda de Oliveira, o qual transcendeu o papel de orientador. Sua importância nesse projeto precede meu ingresso no PPGD. Pedro, com sua inteligência emocional, perspicácia política e profunda expertise jurídica, conforme muito bem definido pela Professora Tereza Arruda Alvim no prefácio da segunda edição da obra "Recurso Extraordinário"<sup>1</sup>, tem contribuição inestimável para a conclusão deste projeto acadêmico.

A participação do Professor Pedro não se limitou à orientação no desenvolvimento desta dissertação ou aos ensinamentos transmitidos nas disciplinas por ele ministradas. Pedro incentiva e viabiliza grandes oportunidades para seus orientandos, dentre as quais me foram oportunizadas a ministração de aulas para a Graduação, a apresentação como painelistas do III Congresso Brasileiro de Processo Civil e a publicação do artigo "Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares" na obra coletiva "Advocacia pública em juízo"<sup>2</sup>.

Existe uma pessoa ainda mais fundamental nesta caminhada. O amor da minha vida. Clarissa Langer de Andrade, minha esposa, foi essencial em cada passo deste longo caminho. Ela não apenas manteve o nosso lar funcionando plenamente,

---

<sup>1</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Recurso Extraordinário: da repercussão geral à fixação da tese**. 2ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2024.

<sup>2</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

assumindo grande parte das minhas atribuições, como foi uma apoiadora perseverante. Desde a inscrição no Programa e a elaboração do Pré-projeto de Dissertação em meados de 2021 até agora, quando escrevo estas linhas, Clarissa foi a incentivadora inspiradora, crítica e revisora de todas as ideias e textos – tudo isso concomitantemente à chegada dos nossos tão esperados filhos, a Laura, em 11 de outubro de 2021, e o Dante, em 21 de julho de 2023.

Agradeço aos Professores Douglas Anderson Dalmonte e Marcus Vinícius Motter Borges, pelas valiosas sugestões na banca de qualificação, em especial, quanto ao último, pelas orientações que nortearam a solução dos impasses na organização e sistematização das ideias propostas no capítulo final.

Ao colega, amigo e parceiro de gestão na Procuradoria da União em Santa Catarina, Rafael Mendes dos Santos, agradeço o emprego de sua expertise no programa Excel da Microsoft, fundamental para o tratamento das planilhas dos anexos I a IV e na criação dos gráficos das figuras 1 a 7.

Agradeço à analista jurídica Samira Regina Malheiros, Coordenadora do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, pelo trabalho essencial na obtenção dos dados das sentenças proferidas em ação popular nas Varas do TJSC. Essa planilha serviu de modelo para o Tribunal Regional Federal da Quarta Região, ao qual agradeço por intermédio da equipe do Núcleo de Estatística do TRF4.

Sou grato, ainda, aos Professores Daniel Amorim Assumpção Neves, Erik Navarro Wolkart e Marcus Vinícius Motter Borges por terem aceitado compor a banca examinadora desta dissertação. É uma honra ter a oportunidade de ser avaliado por estes renomados processualistas, os quais admiro pela clareza, didática e visão prática dos problemas da Justiça brasileira.

Por fim, e não menos importante, agradeço aos meus pais, Nilton de Andrade e Iane Maria Weschenfelder de Andrade, os quais, pelo melhor método – o exemplo – me ensinaram o valor de uma vida longa de estudos, ideal de vida que almejo transmitir aos meus filhos.

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1 – Número de ações populares ajuizadas no país .....                              | 113 |
| Figura 2 – Número de ações ajuizadas no país .....  | 114 |
| Figura 3 – Número de ações populares ajuizadas no país .....                              | 117 |
| Figura 4 – Sentenças proferidas pelas varas do TJSC .....                                 | 122 |
| Figura 5 – Sentenças proferidas na seção da Justiça Federal do Rio Grande do Sul<br>..... | 124 |
| Figura 6 – Sentenças proferidas na seção da Justiça Federal de Santa Catarina ..          | 125 |
| Figura 7 – Sentenças proferidas na seção da Justiça Federal do Paraná .....               | 126 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| ACO      | Ação Cível Originária                                    |
| ADI      | Ação Direta de Inconstitucionalidade                     |
| AGINT    | Agravo Interno   |
| AGU      | Advocacia-Geral da União                                 |
| ANAC     | Agência Nacional de Aviação Civil                        |
| ARESP    | Agravo de Recurso Especial                               |
| ART      | Artigo   |
| CACOL    | Cadastro Nacional de Ações Coletivas                     |
| CC       | Conflito de Competência                                  |
| CCJ      | Comissão de Constituição e Justiça                       |
| CDC      | Código de Defesa do Consumidor                           |
| CE       | Ceará  |
| CEJ      | Centro de Estudos Judiciários                            |
| CF/1988  | Constituição Federal da República                        |
| CNJ      | Conselho Nacional de Justiça                             |
| COVID    | Doença do Coronavírus                                    |
| CPC/1939 | Código de Processo Civil de 1939                         |
| CPC/1973 | Código de Processo Civil de 1973                         |
| CPC/2015 | Código de Processo Civil de 2015                         |
| CRFPA    | Conselhos Regionais de Fiscalização Profissional e Afins |
| DIMOB    | Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias  |
| DJE      | Diário da Justiça Eletrônico                             |
| DUDH     | Declaração Universal dos Direitos Humanos                |
| EDCL     | Embargos de Declaração                                   |
| ET       | Extraterrestre   |
| FGV      | Fundação Getúlio Vargas                                  |
| FPPC     | Fórum Permanente de Processualistas Cíveis               |
| IPTU     | Imposto Predial e Territorial Urbano                     |
| IRPJ     | Imposto de Renda de Pessoa Jurídica                      |
| LACP     | Lei da Ação Civil Pública                                |
| LAI      | Lei de Acesso à Informação                               |

|          |   |
|----------|---|
| LAP      | Lei da Ação Popular   |
| LGBTQIA+ | Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Questionando, Intersexuais, Curioso, Assexuais, Aliados, Pansexuais, Polisssexuais, Familiares, 2-espíritos e Kink |
| OAB      | Ordem dos Advogados do Brasil   |
| OMS      | Organização Mundial da Saúde  |
| ONU      | Organização das Nações Unidas   |
| MPSC     | Ministério Público de Santa Catarina  |
| NUGEPNAC | Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas   |
| OVNI     | Objeto Voador Não Identificado  |
| PIB      | Produto Interno Bruto   |
| PL       | Projeto de Lei  |
| PPGD     | Programa de Pós-Graduação em Direito  |
| RDA      | Revista de Direito Administrativo   |
| RE       | Recurso Extraordinário  |
| RESP     | Recurso Especial  |
| QO       | Questão de Ordem  |
| SC       | Santa Catarina  |
| SECHOBAR | Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro, Bares, Restaurantes e Similares de Balneário Camboriú e Região  |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça  |
| STF      | Supremo Tribunal Federal  |
| TJSC     | Tribunal de Justiça de Santa Catarina   |
| TRF1     | Tribunal Regional Federal da Primeira Região  |
| TRF3     | Tribunal Regional Federal da Terceira Região  |
| TRF4     | Tribunal Regional Federal da Quarta Região  |
| TSE      | Tribunal Superior Eleitoral   |
| UFSC     | Universidade Federal de Santa Catarina  |
| VF       | Vara Federal  |

## RESUMO

O presente trabalho visa propor estratégias de aprimoramento para a ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei 4.717/1965, partindo da constatação de ser um instituto atualmente em crise diante de seu desvirtuamento e inefetividade. Após a contextualização histórico-política da ação popular, aprofundou-se o estudo nas características que a distinguem no ordenamento jurídico pátrio, com ênfase nos aspectos afetos ao Direito Processual Civil, além das especificidades relacionadas ao problema sobre o qual recai a pesquisa. Em um segundo momento, construiu-se uma visão crítica acerca da ação popular, valendo-se da doutrina e de dados de tribunais da região Sul do Brasil (TRF4 e TJSC), a partir dos quais obtém-se um diagnóstico do mau uso deste instituto, investigando-se ainda as possíveis causas e consequências deste fenômeno. Por fim, encerra-se o trabalho com a proposição de estratégias para o aprimoramento da ação popular. Conclui-se, utilizando o método de pesquisa dedutivo, que o ordenamento vigente, em conjunto com a jurisprudência dos tribunais superiores oferecem soluções para evitar o ajuizamento de ações populares temerárias, para julgar de plano ações populares inadequadas, bem como para otimizar o potencial das ações consentâneas aos objetivos almejados pelo constituinte para a ação popular.

**Palavras-chave:** direito processual civil; processo coletivo; ação popular.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to propose strategies for improving the Citizen Lawsuit, provided for in Article 5, LXXIII of the 1988 Brazilian Federal Constitution and regulated by Law n. 4.717/1965, based on the realization that it is an institute currently in crisis due to its distortion and ineffectiveness. After the historical and political contextualization of the Citizen Lawsuit, the study focused on the characteristics that distinguish it in the national legal system, with an emphasis on the aspects related to Civil Procedural Law, as well as the specificities related to the problem addressed by this research. In a second step, a critical view of the Citizen Lawsuit was constructed, using doctrine and data from courts in the southern region of Brazil (4th Federal Appellate Court and Court of Appeals of Santa Catarina), from which a diagnosis of the misuse of this institute was obtained, while also investigating the possible causes and consequences of this phenomenon. Finally, the paper concludes by proposing strategies for improving the Citizen Lawsuit. The conclusion, using the deductive research method, is that the current legal system together with the case law of the higher courts offer solutions to avoid the filing of reckless Citizen Lawsuits, as well as to dismiss inappropriate Citizen Lawsuits and to optimize the potential of the lawsuits that are aligned with the objectives sought by the constituent for Citizen Lawsuits.

**Keywords:** civil procedural law; collective proceedings; Citizen Lawsuit.

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>17</b> |
| <b>2</b>     | <b>ASPECTOS TEÓRICOS DA AÇÃO POPULAR</b> .....  | <b>21</b> |
| 2.1          | ASPECTOS HISTÓRICOS .....   | 21        |
| 2.2          | NOÇÕES INTRODUTÓRIAS À AÇÃO POPULAR .....   | 27        |
| <b>2.2.1</b> | <b>Conceito de ação</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>2.2.2</b> | <b>Conceito de ação popular</b> .....   | <b>32</b> |
| <b>2.2.3</b> | <b>Objeto da ação popular</b> .....   | <b>35</b> |
| <b>2.2.4</b> | <b>Controle social da administração pública por meio da ação popular</b> ..                           | <b>37</b> |
| <b>2.2.5</b> | <b>Aspectos inovadores da ação popular</b> .....  | <b>39</b> |
| <b>2.2.6</b> | <b>Microsistema do processo coletivo</b> .....  | <b>40</b> |
| 2.3          | ASPECTOS PROCESSUAIS .....  | 42        |
| <b>2.3.1</b> | <b>Competência</b> .....  | <b>43</b> |
| 2.3.1.1      | <i>Competência territorial no microsistema do processo coletivo</i> .....                             | 45        |
| 2.3.1.2      | <i>Competência territorial na ação popular</i> .....  | 48        |
| <b>2.3.2</b> | <b>Especificidades procedimentais</b> .....   | <b>52</b> |
| 2.3.2.1      | <i>Prazo para apresentação de defesa</i> .....  | 52        |
| 2.3.2.2      | <i>Volatilidade da posição da Fazenda Pública</i> .....   | 55        |
| 2.3.2.3      | <i>Julgamento antecipado</i> .....  | 58        |
| <b>2.3.3</b> | <b>Coisa Julgada</b> .....  | <b>60</b> |
| <b>2.3.4</b> | <b>Litispendência</b> .....   | <b>63</b> |
| <b>2.3.5</b> | <b>Condições da ação</b> .....  | <b>66</b> |
| 2.3.5.1      | <i>Pressupostos processuais</i> .....   | 66        |
| 2.3.5.2      | <i>Condições da ação no CPC/1973</i> .....  | 67        |
| 2.3.5.3      | <i>Condições da ação no CPC/2015</i> .....  | 69        |
| 2.3.5.4      | <i>Teoria da Asserção</i> .....   | 73        |
| 2.3.5.5      | <i>Condições da ação na ação popular</i> .....  | 75        |
| 2.3.5.5.1    | <i>Interesse processual</i> .....   | 76        |
| 2.3.5.5.2    | <i>Legitimidade ativa</i> .....   | 78        |
| 2.3.5.5.3    | <i>Legitimidade passiva</i> .....   | 81        |
| 2.3.5.5.4    | <i>Possibilidade jurídica do pedido</i> .....   | 83        |
| 2.3.5.6      | <i>A coisa julgada e a decisão que reconhece a ausência de condição da ação na ação popular</i> ..... | 86        |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>2.3.6</b> | <b>Especificidades recursais .....</b>                              | <b>87</b>  |
| 2.3.6.1      | <i>Legitimidade ativa recursal .....</i>                            | 88         |
| 2.3.6.2      | <i>Agravo de instrumento .....</i>                                  | 90         |
| 2.3.6.2.1    | <i>Agravo de instrumento no procedimento da ação popular .....</i>  | 90         |
| 2.3.6.2.2    | <i>Agravo de instrumento contra decisão parcial .....</i>           | 94         |
| 2.3.6.3      | <i>Remessa necessária .....</i>                                     | 98         |
| <b>3</b>     | <b>DIAGNÓSTICO ATUAL DA AÇÃO POPULAR .....</b>                      | <b>102</b> |
| 3.1          | CRÍTICA DOCTRINÁRIA .....   | 102        |
| 3.2          | AÇÃO POPULAR NO PERÍODO PANDÊMICO .....                             | 113        |
| 3.3          | RESULTADOS DAS SENTENÇAS.....                                       | 118        |
| <b>3.3.1</b> | <b>Sentenças proferidas pelas varas do TJSC.....</b>                | <b>122</b> |
| <b>3.3.2</b> | <b>Sentenças proferidas pelas varas do TRF4.....</b>                | <b>123</b> |
| 3.3.2.1      | <i>Justiça Federal do Rio Grande do Sul.....</i>                    | 123        |
| 3.3.2.2      | <i>Justiça Federal de Santa Catarina .....</i>                      | 124        |
| 3.3.2.3      | <i>Justiça Federal do Paraná.....</i>                               | 125        |
| 3.4          | ESTUDO DE CASOS.....  | 126        |
| <b>3.4.1</b> | <b>Sentença de extinção .....</b>                                   | <b>127</b> |
| 3.4.1.1      | <i>ET de Varginha.....</i>  | 127        |
| 3.4.1.2      | <i>Instituto de Virologia Wuhan.....</i>                            | 129        |
| 3.4.1.3      | <i>Boxes do Mercado Público do Florianópolis.....</i>               | 131        |
| 3.4.1.4      | <i>Concurso público para o cargo de Procurador do Estado .....</i>  | 133        |
| <b>3.4.2</b> | <b>Sentença de improcedência.....</b>                               | <b>135</b> |
| 3.4.2.1      | <i>Canchas de bocha na praia.....</i>                               | 135        |
| 3.4.2.2      | <i>Urnas eletrônicas.....</i>                                       | 137        |
| <b>3.4.3</b> | <b>Sentença de procedência .....</b>                                | <b>141</b> |
| 3.4.3.1      | <i>Sede do Ministério Público do Estado de Santa Catarina .....</i> | 142        |
| <b>3.4.4</b> | <b>Sentença de parcial procedência .....</b>                        | <b>145</b> |
| 3.4.4.1      | <i>Naturalização de atleta olímpica.....</i>                        | 145        |
| <b>3.4.5</b> | <b>Sentença pendente .....</b>                                      | <b>148</b> |
| 3.4.5.1      | <i>Servidores fantasmas.....</i>                                    | 148        |
| 3.5          | CAUSAS DA PROFUSÃO DE AÇÕES POPULARES TEMERÁRIAS .....              | 151        |
| <b>3.5.1</b> | <b>Ausência de ônus sucumbenciais.....</b>                          | <b>153</b> |
| <b>3.5.2</b> | <b>Fragmentação social e política .....</b>                         | <b>157</b> |
| <b>3.5.3</b> | <b>Mal dos holofotes.....</b>                                       | <b>158</b> |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>3.5.4</b> | <b>Deficiência de transparência da Administração Pública</b> .....        | <b>159</b> |
| <b>3.5.5</b> | <b>Concorrência no mercado jurídico</b> .....                             | <b>160</b> |
| <b>3.5.6</b> | <b>Condescendência do judiciário com o abuso do direito de ação</b> ..... | <b>162</b> |
| 3.6          | ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NO USO ATUAL DA AÇÃO POPULAR .....                  | 164        |
| <b>3.6.1</b> | <b>Natureza econômica dos bens</b> .....                                  | <b>166</b> |
| <b>3.6.2</b> | <b>Da tragédia dos comuns para a tragédia da ação popular</b> .....       | <b>169</b> |
| <b>3.6.3</b> | <b>Consequências da ineficiência da ação popular</b> .....                | <b>173</b> |
| <b>4</b>     | <b>ESTRATÉGIAS PROCESSUAIS PARA O APRIMORAMENTO DA AÇÃO POPULAR</b> ..... | <b>176</b> |
| 4.1          | PREVENÇÃO DO AJUIZAMENTO DE AÇÕES POPULARES INADEQUADAS .....             | 177        |
| <b>4.1.1</b> | <b>Punição efetiva por litigância de má-fé</b> .....                      | <b>178</b> |
| 4.1.1.1      | <i>Conceito de má-fé</i> .....  | 179        |
| 4.1.1.2      | <i>Má-fé na ação popular</i> .....  | 185        |
| <b>4.1.2</b> | <b>Honorários advocatícios sucumbenciais</b> .....                        | <b>190</b> |
| 4.1.2.1      | <i>Honorários sucumbenciais</i> .....                                     | 190        |
| 4.1.2.2      | <i>Honorários sucumbenciais no processo coletivo</i> .....                | 195        |
| 4.1.2.3      | <i>Honorários sucumbenciais na ação popular</i> .....                     | 202        |
| 4.2          | MANEJO EFICIENTE DAS AÇÕES POPULARES INADEQUADAS.....                     | 205        |
| <b>4.2.1</b> | <b>Intimação liminar da Fazenda Pública</b> .....                         | <b>206</b> |
| <b>4.2.2</b> | <b>Indeferimento da petição inicial</b> .....                             | <b>209</b> |
| 4.2.2.1      | <i>Inépcia</i> .....  | 210        |
| 4.2.2.2      | <i>Ilegitimidade</i> .....  | 212        |
| 4.2.2.3      | <i>Ausência de interesse processual</i> .....                             | 213        |
| 4.2.2.4      | <i>Não correção da petição inicial</i> .....                              | 214        |
| <b>4.2.3</b> | <b>Litispêndência</b> .....   | <b>215</b> |
| 4.2.3.1      | <i>Litispêndência entre ação popular e ação civil pública</i> .....       | 216        |
| 4.2.3.2      | <i>Consequência da litispêndência entre ações coletivas</i> .....         | 217        |
| <b>4.2.4</b> | <b>Conexão por afinidade</b> .....  | <b>220</b> |
| <b>4.2.5</b> | <b>Improcedência liminar do pedido</b> .....                              | <b>222</b> |
| 4.3          | APRIMORAMENTO DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES POPULARES .....                    | 225        |
| <b>4.3.1</b> | <b>Competência territorial absoluta do local do dano</b> .....            | <b>225</b> |
| 4.3.1.1      | <i>Aspectos gerais da competência</i> .....                               | 226        |
| 4.3.1.2      | <i>Competência territorial</i> .....                                      | 227        |

|         |  |            |
|---------|--|------------|
| 4.3.1.3 | <i>Competência territorial no microssistema do processo coletivo</i> .....   | 228        |
| 4.3.1.4 | <i>Competência territorial na ação popular</i> .....   | 231        |
| 4.3.2   | <b>Governo digital como instrumento para potencializar a instrução probatória</b> .....  | <b>240</b> |
| 4.3.3   | <b>Ação popular civil pública</b> .....  | <b>245</b> |
| 5       | <b>CONCLUSÃO</b> .....   | <b>251</b> |
|         | <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>255</b> |
|         | <b>ANEXO I – Sentenças proferidas em ações populares entre 01 de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023 nas varas da Justiça Estadual de Santa Catarina</b> .....    | <b>285</b> |
|         | <b>ANEXO II – Sentenças proferidas em ações populares entre 01 de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023 nas varas da Justiça Federal do Rio Grande do Sul</b> ..... | <b>292</b> |
|         | <b>ANEXO III – Sentenças proferidas em ações populares entre 01 de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023 nas varas da Justiça Federal de Santa Catarina</b> .....   | <b>296</b> |
|         | <b>ANEXO IV – Sentenças proferidas em ações populares entre 01 de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023 nas varas da Justiça Federal do Paraná</b> .....            | <b>298</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A ação popular, instrumento fundamental e pioneiro no processo coletivo, levanta menos debates acadêmicos que sua “irmã mais nova”, a ação civil pública, a julgar pela discrepância no número de obras especificamente dedicadas. Além disso, suas abordagens são, geralmente, uníssonas. É como se não houvesse muito a ser dito, e menos ainda a ser criticado, sobre um instituto tão afeto à cidadania e à democracia.

Contudo, para os operadores do Direito que se deparam ou atuam em ações populares e para os pesquisadores interessados na matéria, aflora o descolamento entre o instituto idealizado pelo legislador e as ações populares ajuizadas no país. Mais que um contraste entre teoria e prática, o que se observa é uma depreciação dessa classe de demanda, que vem – não à toa – ganhando reputação de uma ação amiúde desvirtuada e quase sempre inócua.

Desse contraste entre o potencial da ação popular e sua repercussão fática, infere-se que o instituto se encontra atualmente em crise: de efetividade, de credibilidade e até de utilidade/necessidade. Partindo desse problema, o presente trabalho se propõe a recrutar, dentro do ordenamento pátrio, estratégias capazes de aprimorar a ação popular.

Para tanto, o caminho a ser percorrido começa, necessariamente, por um estudo da ação popular. Essa análise traz à tona aspectos singulares desde a gênese dessa ação. Conquanto já figurasse de forma embrionária no ordenamento pátrio desde a Constituição do Império de 1824, a ação popular só veio a ser regulamentada mais de um século depois, pela Lei nº 4.717/65, vindo a ganhar sua maior dimensão na Constituição de 1988.

Após situar a ação popular no contexto histórico-jurídico do país, o segundo capítulo é dedicado a aprofundar a investigação desse instituto, com ênfase nas particularidades que o distinguem no ordenamento jurídico, notadamente os aspectos processuais e elementos mais intimamente relacionados ao problema do ajuizamento temerário e da crise de efetividade.

A Lei da Ação Popular é o primeiro diploma que regulou a tutela coletiva no Brasil. Em suas quase sete décadas de vigência, sucederam-se constituições, códigos de processo civil, além de profundas transformações na sociedade brasileira. Isso chama atenção tanto para sua natureza vanguardista quanto para sua possível

obsolescência, provocando uma reflexão sobre o papel do instituto no panorama jurídico atual.

Tais aspectos acendem relevantes questões, inclusive do ponto de vista processual, que justificam o detalhamento das peculiaridades de seu processamento.

Vencidas essas noções iniciais, o terceiro capítulo se ocupa de construir uma visão crítica acerca da ação popular em seu momento atual, não apenas do instituto em tese, mas sobretudo de sua repercussão fática. Na pesquisa teórica, constatou-se ser pontual a doutrina que sai do lugar-comum de descrever, ou até reverenciar, a ação popular como um instrumento de exercício da cidadania e defesa da democracia. Não obstante essa majoritária análise acrítica e abstrata da ação popular, encontram-se vozes inquietas quanto à possibilidade de seu desvio desde os debates prévios à aprovação da respectiva lei de regência, assim como entre respeitadores doutrinares e juristas atentos à crescente desvirtuação do instituto.

Transcendendo o âmbito teórico a respeito da ação popular, buscaram-se dados estatísticos das ações ajuizadas e julgadas nos últimos anos. Primeiramente, observou-se um crescimento agudo do número de ações populares propostas no país coincidente com o período pandêmico, em um padrão destoante da evolução numérica das demais ações protocoladas no país no mesmo período. Isso corrobora a existência de um forte componente comportamental dessa demanda, indicando como o acesso a ela pelos jurisdicionados oscila ao sabor das instabilidades políticas, econômicas e sociais.

Buscou-se, outrossim, conhecer o conteúdo das decisões proferidas em ações populares, a fim de desvelar a sua efetividade. A partir de um recorte das sentenças proferidas entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023 na Justiça Estadual de Santa Catarina e na Justiça Federal dos três estados da região Sul, que compõem o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, foi possível alcançar um diagnóstico dessa ação no atual panorama judicial.

Os dados obtidos em sites oficiais, disponibilizados amplamente a toda a população, e complementados com informações obtidas mediante solicitação junto aos tribunais nos quais se delimitou a pesquisa, revelam que a ampla maioria das demandas morre prematuramente, com a extinção sem julgamento de mérito, ou, se alcançam uma sentença definitiva, esta é quase sempre de improcedência.

Indo mais a fundo nesses dados, fez-se um estudo de casos selecionados que ilustram situações relevantes e abordadas ao longo deste trabalho nos diferentes

desfechos das ações populares, com o fim de ilustrar os temas objeto da ação popular contemporânea.

Conhecida a ação popular e delineado o cenário crítico em que ela se insere, o estudo culmina na proposição de estratégias de enfrentamento do problema relativo ao ajuizamento temerário e à ausência de efetividade e de aprimoramento da ação popular, valendo-se de importantes e já disponíveis instrumentos do direito processual civil, compondo o objeto do quarto capítulo desta dissertação.

Essas estratégias foram organizadas em três categorias conforme seu objetivo precípuo: prevenção do ajuizamento de ações inadequadas, otimização do manejo de ações inadequadas e, por fim, o aprimoramento das ações reputadas adequadas – sem desconsiderar que cada um desses mecanismos tem aptidão de atuar em mais de uma dessas frentes.

Os instrumentos aqui propostos abrangem toda a marcha processual da ação popular, demonstrando que sua valorização e depuração podem/devem ser buscadas desde a gênese de uma demanda – com a melhor escolha da competência territorial – até suas últimas linhas – por meio do (não) arbitramento de honorários sucumbenciais.

Tal abordagem da ação popular revela-se autêntica por diversos prismas. Primeiramente, trata-se de instituto mais comentado por constitucionalistas e administrativistas, do que resulta tanto uma abordagem mais abstrata e idealizada dessa ação, alheia aos problemas verificados na prática, quanto a deficiência de conhecimento processual dos atores jurídicos acerca do tema. Uma vez agrupados, esses fatores culminam em recorrentes inconsistências e imprecisões na formulação, processamento e até no julgamento das ações populares.

Em segundo lugar, e partindo do ponto acima, o estudo da ação popular com enfoque na ciência processual revela-se oportuno diante da escassez de literatura dessa espécie – inclusive a dificultar a construção de diversos tópicos desta pesquisa – além de necessário. Tal necessidade vai além da disseminação do conhecimento aos operadores do Direito para o correto tratamento da ação popular, dirigindo-se, sobretudo, à identificação dessa ciência como uma fonte profícua de instrumentos com potencial para enfrentar a crise da ação popular.

Esse enfrentamento – é primordial frisar – não tem por intuito combater a ação popular em si. Ao contrário. Se a diminuta efetividade da ação popular se explica, em grande parte, pelo predomínio de demandas indevidas, inadequadamente instruídas

e decididas, o aprimoramento desse instituto, com auxílio das estratégias aqui propostas, pretende contribuir para o seu fortalecimento e alcance do potencial idealizado pelo legislador em prol de toda a sociedade.

## 2 ASPECTOS TEÓRICOS DA AÇÃO POPULAR

O presente capítulo discutirá questões relativas à ação popular com foco no objeto desta dissertação, sem a pretensão de exaurir o tema ou mesmo de fazer as vezes de um manual da ação popular.

A escolha dos tópicos deste capítulo se deu com base na respectiva importância para a compreensão da crise gerada pelo uso emulativo da ação popular tratada no capítulo três, bem como para as análises das soluções propostas no capítulo quatro.

### 2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

A ação popular já figurava na Constituição do Império de 1824<sup>3</sup>, outorgada sob o regime monárquico. O artigo 157 dessa Carta Magna previa uma ação popular voltada para coibir os atos de abuso de poder e prevaricação praticados por juízes e oficiais de Justiça no desempenho de suas funções. Tratava-se, portanto, de uma ação popular de natureza corretiva. O referido dispositivo estabelecia: "[p]or suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles a ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na lei". A ação popular da Constituição do Império era limitada aos atos ilícitos de juízes e oficiais de Justiça no exercício do cargo, e tinha caráter penal. Não se concebia, ainda, a ação popular como um instrumento jurídico adequado à proteção do patrimônio público<sup>4 e 5</sup>.

A ação popular foi obliterada na primeira Constituição da República, de 1891, e retornou ao ordenamento na Carta de 1934<sup>6</sup>, que previa que qualquer cidadão tinha legitimidade para pleitear a anulação dos atos lesivos ao patrimônio dos entes

---

<sup>3</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**, art. 157. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

<sup>4</sup> SIDOU, José Maria Othon *et al.* **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 654 p., p.14.

<sup>5</sup> FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**: instrumentos processuais coletivos. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 366 p., p. 172.

<sup>6</sup> Artigo 113 [...] 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. *In*: BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

federativos<sup>7</sup>. Referida Constituição reconhecia a ação popular como um direito público subjetivo do cidadão, inserindo-a entre os “direitos e garantias individuais”<sup>8</sup>.

A previsão constitucional não teve aplicação imediata pelos juízes brasileiros. Acreditava-se – e essa era uma visão predominante entre os estudiosos e os constitucionalistas – que o dispositivo dependia de regulamentação por lei ordinária.

As tentativas de regulamentação para dar efetividade à norma constitucional, no entanto, não prosperaram. O clima político não era favorável para o sucesso da proposta, que representava o interesse da nobre classe dos advogados<sup>9</sup>.

A Constituição de 1934, que estabeleceu um regime político-jurídico democrático e progressista, foi abruptamente revogada pelo golpe autoritário de 10 de novembro de 1937, que inaugurou o período conhecido como Estado Novo (1937-1945). Nesse contexto, a ação popular, um instrumento de participação e controle popular do poder público, foi excluída do texto constitucional de 1937, pois contrariava os interesses e os princípios do regime ditatorial vigente<sup>10</sup>.

Com a derrocada do Estado Novo e o restabelecimento da democracia, na Quarta República, a ação popular retornou ao texto constitucional de 1946 e teve, inclusive, seu objeto ampliado para contemplar os atos lesivos perpetrados em detrimento do patrimônio da administração indireta<sup>11</sup>.

Na Constituição de 1946, a ação popular era considerada um instrumento constitucional que ninguém poderia contestar, com bom senso, na sociedade brasileira da década de 1950, já que os atos ilícitos e arbitrários que atingiam o patrimônio público e a ética exigiam meios mais efetivos para combatê-los. Além da

<sup>7</sup> SILVA, Caíque Tomaz Leite da; VITALE, Marcela Mitiura. Direito comparado: a ação popular nacional e a ação popular lusitana. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 126, p. 33-49, jul./ago. 2021, p. 36.

<sup>8</sup> MARQUES, José Frederico. As ações populares no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 52, p. 42-50, 1958, p. 1. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18118/16863>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>9</sup> GUIMARÃES, Ary Florêncio. **Aspectos da ação popular de natureza civil**. Curitiba: Acervo digital da Universidade Federal do Paraná, 1957, p. 40-41. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/24843/D%20%20GUIMARAES%2C%20ARY%20FLORENCIO%20%28T%203487%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>10</sup> MARQUES, José Frederico. As ações populares no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 52, p. 42-50, 1958, p. 2. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18118/16863>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>11</sup> Artigo 141 [...] § 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. *In*: BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

necessidade de punir com rapidez, eficiência e justiça os responsáveis por atos que violassem a lei ou a moralidade na administração pública, a simples existência da ação popular, entre os instrumentos jurídicos previstos pela Constituição de 1946, já revelava “a clarividência e previsão com que agiu o legislador constitucional”<sup>12</sup>.

A previsão da ação popular no texto constitucional de 1946, como um instrumento jurídico-constitucional de caráter democrático e de uso exclusivo dos cidadãos brasileiros, era autoaplicável, ou seja, prescindia de lei complementar ou regulamentadora. Desde então, a ação popular já detinha um objeto e uma finalidade eminentemente públicos. O cidadão não defendia um direito privado, próprio e integrado ao seu patrimônio pessoal e exclusivo, mas visava resguardar o patrimônio da coletividade política e social da qual fazia parte, fiscalizando, assim, a atuação do poder público por meio dos seus representantes ou agentes<sup>13</sup>.

Ocorre que a incipiente democracia brasileira prosperou por pouco tempo. Com a tomada do poder pelos militares em 1964 e a instauração do regime ditatorial, o natural seria esperar a supressão da ação popular, já que se pode presumir a inconveniência da manutenção de um instituto de controle social em um governo essencialmente autoritário<sup>14</sup>.

Não obstante a essência democrática da ação popular, há um aparente paradoxo na gênese de sua lei regulamentadora. Foi justamente sob a égide do regime militar que, após quase um século e meio desde sua primeira previsão constitucional, a ação popular finalmente ganhou regulamentação, pela Lei nº 4.717/65. Chama atenção, também, a agilidade da tramitação do Projeto de Lei nº

<sup>12</sup> GUIMARÃES, Ary Florêncio. **Aspectos da ação popular de natureza civil**. Curitiba: Acervo digital da Universidade Federal do Paraná, 1957, p. 33-34. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/24843/D%20%20GUIMARAES%2C%20ARY%20FLORENCIO%20%28T%203487%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>13</sup> GUIMARÃES, Ary Florêncio. **Aspectos da ação popular de natureza civil**. Curitiba: Acervo digital da Universidade Federal do Paraná, 1957, p. 127-128. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/24843/D%20%20GUIMARAES%2C%20ARY%20FLORENCIO%20%28T%203487%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>14</sup> NAPOLITANO, Marcos. The Brazilian Military Regime, 1964–1985. **Oxford Research Encyclopedia of Latin American History**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://oxfordre.com/latinamericanhistory/display/10.1093/acrefore/9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-413?d=%2F10.1093%2Facrefore%2F9780199366439.001.0001%2Facrefore-9780199366439-e-413&p=emailA6deKaoUUlM2>. Acesso em: 09 fev. 2024.

2.726/65, encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 1965 e aprovado pelas duas Casas legislativas em menos de quatro meses<sup>15</sup>.

A Lei nº 4.717/65, ao estabelecer o contorno processual-procedimental, tornou-se um instrumento jurídico de grande importância para a fiscalização e o combate à má gestão da coisa pública no Brasil. Ela foi o primeiro instrumento jurídico previsto para a tutela do patrimônio público. Com sua promulgação, a sociedade brasileira ganhou um mecanismo legal que permitia a qualquer cidadão agir em defesa do interesse público e do patrimônio coletivo<sup>16</sup>.

Mas o que levou um instrumento de viés democrático a ser finalmente regulamentado, com aparentemente tanto interesse político, logo após o sepultamento desse período democrático?

A resposta pede uma ligeira digressão sobre o regime político imediatamente anterior à tomada do poder pelos militares. A administração burocrática, inserida no país em 1936 em substituição à patrimonialista, não alcançou a eficiência que deveria marcar seu modelo. Ao contrário: o período entre 1945 e 1964 foi marcado por forte clientelismo, caracterizado por um conjunto de redes personalistas que atravessavam toda a sociedade, passando pelos partidos políticos e burocracias. Havia um aparelhamento dos recursos materiais do Estado em prol dos partidos que detinham o poder e de seus aliados<sup>17</sup>.

Para se ter uma ideia, o índice de servidores concursados não chegava a 12%, ou seja, a máquina pública era contaminada pela troca de favores e apadrinhamento. Esse sistema remanescia a despeito das eleições que se sucederam no período, justamente graças às alianças políticas necessárias para se chegar ao poder pelo voto<sup>18</sup>.

A chegada ao poder dos militares, que não tinham qualquer compromisso ou vínculo com os detentores do poder das décadas anteriores, criou um cenário favorável ao surgimento de medidas legais e administrativas voltadas à minimização

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>16</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

<sup>17</sup> NEVES, Adriano Craveiro. Um paradoxo na criação da lei da ação popular. **Revista Jurídica UFPI**, Teresina, v. 5, n. 2, p. 84-95, jul./dez. 2008, p. 90.

<sup>18</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 20 set. 2023.

daquele clientelismo. Esse contexto propiciou o interesse político à regulamentação da ação popular, o que, todavia, não provinha de um ânimo democrático<sup>19</sup>.

A urgência na aprovação da regulamentação da ação popular tinha como objetivo permitir um maior controle sobre os atos administrativos praticados pelos servidores, geralmente vinculados ao antigo regime. Apesar de já haver a possibilidade de exercer esse controle, a Administração Pública era muito descentralizada e dispersa, dificultando o trabalho dos militares. Isso levou à ampliação dos legitimados para propor a ação com o objetivo de anular atos administrativos. Essa motivação é apresentada na mensagem do Ministro da Justiça, que invoca o "espírito" e a "vigilância" dos cidadãos em geral para contribuir com o bom funcionamento dos assuntos administrativos<sup>20</sup>.

Ou seja, havia uma justificativa subliminar para o encaminhamento desse projeto de Lei pelo Executivo, isto é, a instrumentalização de uma ferramenta de exercício da cidadania em um mecanismo de fiscalização da Administração Pública, motivada pela desconfiança dos recém-chegados ao poder com o quadro administrativo corrompido pelo clientelismo e contaminado pelos valores políticos pretéritos<sup>21</sup>.

Se aquele momento inicial do governo militar ainda não permitia suposições quanto aos interesses que encobriam a regulamentação da lei, hoje, sabendo-se dos matizes autoritários e obscuros que marcaram os anos de chumbo, pode-se especular que a finalidade pretendida pelo governo de então não era uma depuração da máquina administrativa em prol dos valores republicanos, menos ainda um fomento à Democracia, mas uma perseguição seletiva apenas das condutas que não se adequassem aos ideais do regime ditatorial<sup>22</sup>.

Também é verdade que a regulamentação da ação popular só foi possível após a revolução industrial e o surgimento do sindicalismo, quando se superou o

---

<sup>19</sup> NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003, p. 34-45. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894501/mod\\_resource/content/1/Edson\\_Nunes\\_Gram%C3%A1ticas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894501/mod_resource/content/1/Edson_Nunes_Gram%C3%A1ticas.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>20</sup> NEVES, Adriano Craveiro. Um paradoxo na criação da lei da ação popular. **Revista Jurídica UFPI**, Teresina, v. 5, n. 2, p. 84-95, jul./dez. 2008, p. 91.

<sup>21</sup> NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003. 146 p., p. 34-45. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894501/mod\\_resource/content/1/Edson\\_Nunes\\_Gram%C3%A1ticas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894501/mod_resource/content/1/Edson_Nunes_Gram%C3%A1ticas.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>22</sup> NEVES, Adriano Craveiro. Um paradoxo na criação da lei da ação popular. **Revista Jurídica UFPI**, Teresina, v. 5, n. 2, p. 84-95, jul./dez. 2008, p. 91.

paradigma do individualismo jurídico e se reconheceu a pessoa como integrante de uma sociedade com interesses coletivos e solidários. Esse novo contexto histórico e social favoreceu o desenvolvimento de um pensamento coletivo e de uma democracia participativa, que se refletiram na consolidação da ação popular como instrumento de defesa dos direitos difusos e coletivos<sup>23</sup>.

Qualquer que fosse o escopo de sua regulamentação, a ação popular atravessou os anos de ditadura e se manteve nas constituições seguintes – de 1967 (artigo 150, § 31)<sup>24</sup> e da Emenda Constitucional 01/69 (artigo 153, § 31)<sup>25</sup> – sempre regida pela mesma Lei, que permanece vigente até hoje.

Originalmente, essa ação se restringia à defesa dos bens materiais do Estado, mas, com a evolução legislativa e constitucional, ela passou a abranger também os bens imateriais que integram o patrimônio público, como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Assim, a Lei nº 6.513/1977, ao alterar o §1º do artigo 1º da Lei nº 4.717/1965, e a Constituição Federal de 1988, por seu artigo 5º, LXXIII, ampliaram o objeto da ação popular, conferindo-lhe maior alcance e efetividade<sup>26</sup>.

O Estado Democrático de Direito estabelecido pela atual Constituição Federal definiu vários direitos fundamentais e mecanismos para sua efetivação. Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho afirmou que a “Constituição Cidadã” ou “Constituição Coragem” foi, sem dúvida, um dos “resultados mais auspiciosos do último período de abertura política e redemocratização da história constitucional do Brasil”. Segundo o mesmo autor, a Constituição vigente “desempenhou

<sup>23</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

<sup>24</sup> BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

<sup>25</sup> BRASIL. [Constituição (1969)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969). Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

<sup>26</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 313.

historicamente o papel de ícone simbólico de um futuro melhor: mais humanizado, solidário e com mais respeito, justiça e paz”<sup>27</sup> e<sup>28</sup>.

Este panorama histórico da ação popular demonstra sua dimensão constitucional ao longo do tempo, sua (in)existência e amplitude no ordenamento, para situá-la em seu momento atual. A partir disso, o presente trabalho analisa a ação popular sob o prisma processual, explorando as peculiaridades desse instituto relevantes para a compreensão e abordagem do abuso do direito dessa ação.

## 2.2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS À AÇÃO POPULAR

Uma vez que a ação popular é uma espécie pertencente ao gênero ação civil, é importante, antes de conceituá-la, traçar uma breve apresentação dos tradicionais conceitos da ação.

### 2.2.1 Conceito de ação

A ação sempre foi um tema controverso. Diversas teorias tentaram compreendê-la ao longo do tempo e dos diferentes sistemas jurídicos. Todas elas refletiram as características do sistema jurídico, dos valores do Estado e da cultura em que foram elaboradas. A ação é consequência natural da proibição da autotutela, ou seja, é o meio de que o particular dispõe diante da supressão da justiça pelas próprias mãos<sup>29</sup>.

Quando não havia distinção científica entre direito material e direito processual, a ação era confundida com o próprio direito material. Até meados do século XIX não se percebia a possibilidade de a ação ser situada em um nível diferente do nível do direito material. A doutrina recorria a conhecidas distinções romanistas, as quais afirmam que a ação é concebida como o direito de alguém demandar em juízo

<sup>27</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994, p. 150.

<sup>28</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>29</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-16.1.

aquilo que lhe pertence. Trata-se de uma prerrogativa jurídica que permite ao titular de um direito subjetivo buscar a tutela jurisdicional adequada para a sua satisfação<sup>30</sup>.

Para Giuseppe Chiovenda, o jurista alemão Theodor Albert Anton Muther foi um dos primeiros a vislumbrar separação entre o direito material e o direito de ação; todavia, na referida teoria, apesar de o direito de agir não se confundir com o direito material, guarda relação de dependência em relação a ele. Dessa forma, a sua teoria, embora separe o direito de agir do direito material, ainda se baseia no direito substancial<sup>31</sup>.

De acordo com a teoria da ação de Giuseppe Chiovenda, a ação é um meio de provocar o Estado a produzir um efeito jurídico contra o adversário, decorrente da sentença que aplica a lei. Apenas quem tem sua pretensão reconhecida possui a ação. Logo, a ação é uma faculdade em relação ao adversário que depende de uma sentença favorável, ou seja, que requer uma sentença que manifeste a vontade da lei, pois é dela que se originam os efeitos jurídicos. Ao definir o seu conceito de ação, o autor italiano esclarece que ela se trata de uma faculdade *em relação* ao adversário, mais do que uma faculdade *contra* o adversário. Em outras palavras, a ação não implica nenhuma obrigação, pois o adversário, diante da ação, não deve nada, mas apenas fica exposto aos efeitos jurídicos da aplicação da lei (em caso de sentença de procedência)<sup>32</sup>. O autor acrescenta, ainda, que a ação é um direito potestativo, ou seja, um direito que não tem como conteúdo uma obrigação alheia; a ação é um poder que submete o adversário, figurando, portanto, como um poder em relação a ele<sup>33</sup>.

Eduardo Juan Couture concebe a ação como uma modalidade do direito de petição, um direito constitucional de todo cidadão. Segundo o processualista uruguaio, o direito de petição é uma garantia individual prevista na maioria das Constituições escritas, e é reconhecido pelos autores clássicos de direito constitucional como uma forma essencial de participação política. Esse direito pode ser exercido perante qualquer autoridade pública, sendo a ação civil uma de suas manifestações<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-16.1.

<sup>31</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **A ação no sistema dos direitos**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 135 p., p. 9.

<sup>32</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **A ação no sistema dos direitos**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 135 p., p. 16.

<sup>33</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **A ação no sistema dos direitos**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 135 p., p. 73.

<sup>34</sup> COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos de direito processual civil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 74.

Ainda na teoria do aludido autor, a ação é o direito de o cidadão solicitar ao Poder Judiciário uma decisão sobre aquilo que ele afirma ser seu direito. Nessa acepção, o direito de ação é independente do reconhecimento do direito material, ou seja, é um direito de agir em abstrato. Portanto, o direito de ação é um direito constitucional, derivado do direito de petição, que confere ao cidadão um direito de acesso à Justiça que não se confunde com o reconhecimento do direito material, e que impõe ao Estado o dever de prestar a tutela jurisdicional. Assim, a ação deve ser entendida como uma garantia individual do cidadão frente ao Estado<sup>35</sup>.

Enrico Tullio Liebman igualmente ressalta a existência de um direito constitucional que assegura a todos os cidadãos o acesso ao Poder Judiciário, o que chama de direito de agir. Os juízes devem fazer justiça a quem a requer e, por isso, uma das normas fundamentais da nossa ordem constitucional garante a todos a oportunidade de apresentar-lhes a sua demanda e obtê-la, fazendo com que o magistrado examine o seu caso<sup>36</sup>.

Liebman distingue, no entanto, o direito de agir da própria ação. Para ele, esta não é algo genérico: pelo contrário, tem relação com uma situação específica, decorrente de uma suposta violação a direito ou a interesse legítimo do seu titular, e se caracteriza por três elementos bem definidos: as partes (autor e réu), a causa de pedir (ou seja, o direito ou relação jurídica apontada como fundamento do pedido) e, finalmente, o pedido (que é o específico provimento judicial solicitado para a proteção do direito ofendido ou ameaçado)<sup>37</sup>.

Isso não significa, contudo, que Enrico Tullio Liebman defenda que a ação dependa do reconhecimento do direito material ou de uma sentença favorável, como o faz Giuseppe Chiovenda<sup>38</sup>. A ação consiste apenas no direito ao processo e a uma decisão de mérito e, portanto, é atendida com uma sentença favorável ou desfavorável ao autor. O que importa, para a existência da ação, é a presença das suas condições, inicialmente delimitadas por Enrico Tullio Liebman como legitimidade para agir,

---

<sup>35</sup> COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos de direito processual civil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 79.

<sup>36</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 195.

<sup>37</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 199.

<sup>38</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **A ação no sistema dos direitos**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 135 p., p. 19.

interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido, e posteriormente por ele reduzidas somente à legitimidade para agir e ao interesse<sup>39</sup>.

Segundo Liebman, as condições da ação são os pressupostos para a sua existência: na falta delas, a ação é considerada carente. As condições da ação são os elementos constitutivos do direito de ação, que, se presentes, permitem que o autor tenha o direito de submeter o seu pedido ao exame e à decisão do juiz; posteriormente, essa decisão poderá ser, de acordo com os resultados do processo, favorável ou desfavorável, isto é, o pedido poderá ser deferido ou indeferido e, conseqüentemente, a medida solicitada poderá ser concedida ou negada<sup>40</sup>.

Essa teoria é criticada por parte da doutrina, segundo a qual não se pode sustentar a existência de duas formas de ação, uma baseada na Constituição e outra na lei ordinária. A ação é única, e os elementos que se denominam “condições da ação” são apenas requisitos para o exame do pedido de proteção judicial do direito. Mesmo na hipótese de falta de uma das chamadas “condições da ação”, é indiscutível que houve o exercício da jurisdição e da ação. Inclusive, a jurisdição foi acionada porque a ação foi proposta, o que ocorre no instante em que a petição inicial é apresentada. Isso significa que não é correto afirmar, como o fez Enrico Tullio Liebman, que só há ação e jurisdição quando estão presentes as chamadas “condições da ação”<sup>41</sup>.

Seguindo esse raciocínio, pode-se afirmar que referida teoria das condições da ação é inconciliável com o atual sistema processual no Brasil. Isso porque, segundo a teoria de Enrico Tullio Liebman, as condições da ação não são questões de mérito ou de admissibilidade propriamente ditas, mas questões relacionadas à própria ação. Elas se localizariam num círculo concêntrico entre as questões puramente formais e o mérito da causa<sup>42</sup>. Há, todavia, no processo judicial, apenas dois tipos de juízo – de admissibilidade e de mérito –, de modo que só pode haver duas espécies de questões a serem examinadas, portanto: questões de admissibilidade e de mérito.

---

<sup>39</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 200.

<sup>40</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 203.

<sup>41</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-16.10

<sup>42</sup> FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Ensaios sobre direito processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 379.

A questão relativa à incongruência da teoria das condições da ação com o sistema processual civil brasileiro, bem como as consequências dessa incongruência para a coisa julgada da decisão definitiva na ação popular serão tratadas no item 2.3.5 desta dissertação.

Ovídio Araújo Baptista da Silva conceitua o direito de ação como um direito subjetivo público que se manifesta contra o Estado e que permite ao autor exigir a presença do réu em juízo. Trata-se de um direito de agir, inerente à personalidade, que não se confunde com o direito privado alegado pelo autor. Ele existe antes mesmo da demanda, que é apenas o instrumento para o seu exercício, e cabe a qualquer cidadão que possa invocar a tutela de uma norma jurídica em favor do interesse defendido<sup>43</sup>.

Ao discorrer a respeito do direito de ação regulado pelo Código Processual Civil de 2015, Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero afirmam categoricamente que “o direito de ação é direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva mediante processo justo”. Esse direito não está sujeito às condições da ação teorizadas por Enrico Tullio Liebman para sua existência. Trata-se de um direito de caráter processual totalmente abstrato e independente da realidade do direito material que se afirma em juízo<sup>44</sup>.

Fredie Didier Junior define o direito de ação como um direito fundamental que consiste em um conjunto de posições jurídicas que asseguram ao seu titular o poder de recorrer aos tribunais e de requerer deles uma proteção jurisdicional adequada, oportuna e eficaz. Trata-se de um direito fundamental que decorre da aplicação de várias normas constitucionais, como os princípios do acesso à Justiça e do devido processo<sup>45</sup>.

Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero também destacam, no conceito atual do direito de ação, a necessidade de uma tutela jurisdicional adequada, oportuna e eficaz: “[o] direito de ação, contudo, é antes de

---

<sup>43</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da; GOMES, Fábio Luiz. **Teoria geral do processo civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p.

<sup>44</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-16.9.

<sup>45</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 395.

qualquer coisa direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva mediante processo justo, interessando atualmente o seu ângulo teleológico<sup>46</sup>.

Segundo Horácio Wanderlei Rodrigues e Eduardo de Avelar Lamy, o direito de ação, em uma visão contemporânea, pode ser entendido como o direito instrumental e constitucional de acesso efetivo à Justiça, que abrange não somente a instauração do processo, mas também a participação e a solução do mérito das demandas submetidas às modalidades processuais de resolução de conflitos<sup>47</sup>.

Nesse contexto, as condições da ação são consideradas como parte integrante da análise do mérito, e não como requisitos prévios ao exercício do direito de ação. Por outro lado, essa concepção implica em uma maior responsabilidade do autor da ação, que deve observar os princípios da boa-fé processual e da lealdade, evitando litigâncias temerárias ou abusivas. Ademais, cabe ao Estado garantir a efetividade do direito de ação, por meio de mecanismos adequados de tutela jurisdicional que assegurem a celeridade, a qualidade e a imparcialidade das decisões judiciais<sup>48</sup>.

## 2.2.2 Conceito de ação popular

A partir do estudo do conceito de ação e de sua evolução nos últimos dois séculos, é possível ter uma adequada compreensão do conceito de ação popular.

Gregório Assagra de Almeida conceitua ação popular como o direito público subjetivo, abstrato e autônomo de qualquer cidadão, em nome próprio, provocar o exercício da atividade do Estado para a defender interesses metaindividuais relacionados ao patrimônio público, histórico e cultural e ao meio ambiente<sup>49</sup>.

Em obra posterior, o mesmo autor complementa o conceito de ação popular, afirmando ser um instrumento jurídico coletivo de natureza constitucional, previsto como direito fundamental do cidadão, que se configura como uma forma de participação direta na fiscalização dos atos do poder público, sujeitando-os ao controle

---

<sup>46</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-16.10.

<sup>47</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 149.

<sup>48</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p.150.

<sup>49</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

judicial quando forem ilegais ou imorais e causarem ou ameaçarem causar prejuízo: ao patrimônio público, inclusive das entidades que contam com a participação estatal; à probidade administrativa; ao meio ambiente; e ao patrimônio histórico e cultural, sem prejuízo da proteção de outros direitos compatíveis com a ação popular<sup>50</sup>.

Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra “Mandado de segurança e ações constitucionais”, descreve a ação popular com um direito público subjetivo de base constitucional posto à disposição do cidadão para obter a invalidação de atos administrativos ilegais e lesivos do patrimônio público<sup>51</sup>. No mesmo sentido está o entendimento de Ovídio Bernardi, que conclui que a ação popular corresponde a um direito público subjetivo de qualquer brasileiro, nato ou naturalizado, de acionar a justiça contra atos lesivos ao patrimônio público.<sup>52</sup>

Para Marçal Justen Filho, a ação popular é um instrumento de controle jurisdicional baseado no interesse jurídico. Quem propõe a ação popular não defende um direito próprio, mas denuncia a lesão ao patrimônio público. O resultado da ação popular, portanto, é a anulação de atos administrativos e a responsabilização pelos danos causados ao Estado<sup>53</sup>.

José Afonso da Silva, por sua vez, define a ação popular como um instrumento jurídico que permite a qualquer cidadão, como parte integrante do povo, defender em juízo os interesses coletivos que são afetados por atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. O cidadão que propõe a ação popular age em nome de toda a sociedade, buscando preservar ou restaurar os bens e valores que pertencem a todos. A ação popular não se confunde com uma simples concessão de legitimidade processual a qualquer pessoa, pois é, mais propriamente, uma forma de exercício da cidadania e de participação democrática na fiscalização e no controle da Administração Pública. A característica fundamental da ação popular é a defesa de interesses públicos, ou seja, de interesses que transcendem os individuais ou particulares dos cidadãos<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 350.

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 190-191.

<sup>52</sup> BERNARDI, Ovídio. Ação de enriquecimento ilícito e ação popular. **Revista De Direito Administrativo**, [s. l.], n. 68, p. 412–418, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v68.1962.23096>. Acesso em: 7 fev. 2024.

<sup>53</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 278 p., p. 170.

Constata-se que a ação popular se assenta no campo do processo coletivo, constituindo uma clássica ferramenta voltada à tutela dos direitos difusos por intermédio da democracia participativa na gestão do interesse público.

É correto afirmar, outrossim, que a natureza jurídica da ação popular é de remédio constitucional, que permite a qualquer cidadão fiscalizar e contestar atos lesivos ao bem comum. Trata-se de uma expressão da soberania popular, prevista no artigo 1º, parágrafo único, da CF: “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, [...]”. Nesse sentido, é uma garantia constitucional política e uma forma de participação cidadã na vida pública, no desempenho de uma função que lhe cabe primordialmente. Ela possibilita ao cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, em geral, é realizada por seus representantes nos órgãos legislativos. Mas ela é também uma ação judicial, pois consiste em um modo de solicitar a atividade jurisdicional para anular um ato lesivo a interesses públicos difusos. Seu objetivo é, portanto, corretivo, e não propriamente preventivo, embora a lei possa conceder – como o fez – a possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado, para evitar a lesão<sup>55</sup>.

É primordial ressaltar que o autor popular não vai a juízo defender interesse particular. A ação popular não tem como principal objetivo a defesa de direitos individuais, mas sim a proteção da cidadania e do interesse público. Sua função é proteger o interesse de toda a coletividade, e não atender a interesses específicos do autor da medida. Ao usar esse instrumento, o cidadão retoma o controle da direção do Estado e busca demonstrar, em juízo, que as posturas adotadas pelo governo se desviam de sua função constitucional e prejudicam os interesses públicos<sup>56</sup>.

Nesse sentido, já em 1967 defendia José Carlos Barbosa Moreira que a ação popular é um instrumento adequado para a proteção do patrimônio público contra atos ilegais ou abusivos do poder público. No entanto, isso não significa que o cidadão que tenha sofrido prejuízos individuais em decorrência desses atos não possa também se valer dessa via judicial. O que se deve observar é que, ao optar pela ação popular, o autor não visa à reparação de seu dano particular, mas propriamente à invalidação ou à declaração de nulidade do ato lesivo ao interesse coletivo. Portanto, o pedido

---

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 278 p., p.170.

<sup>56</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-26.3.

formulado na ação popular pressupõe a existência de um ato viciado e prejudicial ao erário, sem o qual não haveria legitimidade para a propositura da demanda<sup>57</sup>.

A finalidade da ação popular, como se infere de sua definição prevista no artigo 5º, LXXXII, da Constituição Federal, é a proteção do patrimônio público, bem como da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. O patrimônio público, no caso, é considerado em sentido amplo, ou seja, como aquele pertencente a toda coletividade<sup>58</sup>.

O conceito de ação popular pode ser sintetizado como um direito público subjetivo, abstrato e autônomo, tal qual qualquer ação judicial. Porém, insere-se entre os direitos políticos do cidadão brasileiro. Distingue-se também das ações judiciais ordinárias, pois seu titular não tutela interesse seu, mas da coletividade em ter uma administração pautada nos princípios da legalidade e da probidade. Manifesta-se, portanto, como uma garantia constitucional e um instrumento destinado a acionar o controle da legalidade e da moralidade dos atos do poder público e das entidades em que o interesse coletivo se evidencie<sup>59</sup>.

### 2.2.3 Objeto da ação popular

A ação popular tem por objeto a tutela dos interesses difusos relacionados à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal<sup>60</sup>.

A dimensão constitucional de meio ambiente é estabelecida pelo artigo 225 da Constituição, que reconhece o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

---

<sup>57</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Administração Pública e a Ação Popular. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 02, p.68-74, maio/ago.1967, p. 73. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-2-fase-1/artigo-das-pags-68-74> . Acesso em 01 set. 2023.

<sup>58</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, artigo 5º, LXXIII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>59</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 100.

<sup>60</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, artigo 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações<sup>61</sup>.

A moralidade administrativa, que constitui um dos princípios da Administração Pública, é um fundamento para a invalidação de atos que a violem. Não se trata apenas de reconhecer que todo ato lesivo ao patrimônio público ofende a moralidade administrativa, mas de conferir a essa ofensa, por si só, o efeito de nulificar o ato viciado. Para tanto, deve-se compreender que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, mas corresponde à moralidade jurídica. Isso implica que nem todo ato conforme a lei é necessariamente honesto, mas que a moralidade administrativa se traduz no conjunto de regras de conduta derivadas da ordem interna da Administração<sup>62</sup>.

O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, e ele pode ser imediato ou mediato. O objeto imediato consiste em requerer ao Poder Judiciário a anulação do ato lesivo e, conseqüentemente, a condenação dos responsáveis e beneficiários do ato impugnado e invalidado ao pagamento de indenização pelos prejuízos causados. Além do objetivo imediato, a ação popular tem um objetivo mediato: a sua finalidade de restaurar a moralidade da Administração Pública, o respeito à lei, como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito. O objeto imediato revela a natureza constitutiva, negativa e condenatória da ação popular<sup>63</sup>.

Ainda quanto ao objeto, os atos lesivos podem ser tanto comissivos quanto omissivos. A inércia ou a negligência do Poder Público em relação aos valores tutelados pela ação popular também pode configurar lesão e ensejar a propositura da demanda coletiva. Nesse caso, o pedido do autor não será pela anulação do ato, mas pela declaração da ilicitude da omissão e imposição de medidas corretivas ou compensatórias. Dessa forma, a tutela declaratória também é cabível na ação popular, quando se tratar de ato omissivo lesivo<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, artigo 225. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 278 p., p.170

<sup>63</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 12-13.

<sup>64</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 314-315.

## 2.2.4 Controle social da administração pública por meio da ação popular

O controle administrativo pode ser conceituado como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”<sup>65</sup>.

Por questões didáticas, a doutrina administrativista classifica o controle segundo diversos critérios, dentre os quais – o que mais importa a esta dissertação – o da origem. Segundo esse aspecto, o controle sobre a administração pública pode ser externo, interno ou social – este também chamado de popular<sup>66</sup>.

Na relação entre o cidadão e o Estado, o desequilíbrio é inerente<sup>67</sup>. E, como o Estado Brasileiro se instituiu como democrático<sup>68</sup>, incumbe-lhe a concepção de mecanismos que mitiguem essa desigualdade. Nesse sentido, a ação popular é um deles, por excelência, uma vez que, ao lado dos controles externo e interno, é um exemplo de instrumento de exercício do controle social sobre a Administração Pública.

Extraí-se do sítio eletrônico do portal da transparência do Governo Federal que controle social “é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados”<sup>69</sup>.

Ainda quanto à definição de controle social da Administração Pública, consigna-se que ele pode ser exercido pelos cidadãos de forma direta ou indireta, singular ou coletiva, informal ou formalmente organizada, com o intuito de promover a

<sup>65</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord). **Tratado de direito administrativo vol. 7: controle da administração pública e responsabilidade do Estado**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, local. RB-1.5.

<sup>66</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord). **Tratado de direito administrativo vol. 7: controle da administração pública e responsabilidade do Estado**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, local. RB-1.5.

<sup>67</sup> HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 3. ed. São Paulo: Ícone, 2008.

<sup>68</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 1º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>69</sup> BRASIL. Portal da Transparência. **Controle Social**. [Brasília]: Controladoria-Geral da União, [2024]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 08 fev. 2024.

fiscalização e correção da atuação da Administração Pública a fim de balizá-la pelos princípios norteadores da atividade administrativa e dos direitos fundamentais<sup>70</sup>.

De forma indireta, esse controle social se dá por intermédio de outros órgãos, tais como os Tribunais de Contas, Ministério Público, Procons, controladorias etc., quando provocados pela população. Quando essas instituições atuam por iniciativa própria, trata-se de controle externo<sup>71</sup>.

De forma direta, por sua vez, o controle social é manejado pelos próprios cidadãos, que se manifestam sem intermediários perante o Poder Público. Isso pode se dar por múltiplas vias, desde o direito de petição, constitucionalmente previsto (artigo 5º, XXXIV, “a”), além de outros instrumentos disponibilizados pela própria Administração (ouvidorias, audiências e consultas públicas), como ainda pela ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII da Carta Magna e regulamentada pela Lei nº 4.717/65 – sendo este o ponto focal sobre o qual se dedica o presente estudo<sup>72 e 73</sup>.

Muito embora o controle social implique o poder de provocar as autoridades para buscar a conformação da atuação administrativa, tal modalidade de controle não se confunde com a participação popular: enquanto nesta o poder de decisão recai sobre os próprios cidadãos (por meio do plebiscito e do voto, por exemplo), no controle social, por seu turno, a atuação popular se restringe praticamente à iniciativa, incumbindo às autoridades estatais envolvidas a decisão sobre a questão reivindicada<sup>74</sup>.

A relevância dessa forma de controle reside no próprio fundamento republicano. Se é o povo o titular de todo o poder estatal, deve o cidadão exercê-lo, sob pena de que seja (eventualmente mal) exercido em seu lugar. O conceito de república pressupõe que a *res publica*, que pertence ao Estado nacional, deve ser

<sup>70</sup> CRISTÓVAM; José Sérgio da Silva; MEZZARROBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil. **Intematonal Journal of Digital Law**; Belo Horizonte; ano 2, n. 2, p. 55-77, maio/ago. 2021, p. 68.

<sup>71</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo - Vol. 1**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-18.3.

<sup>72</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, Título I, local. artigo 5º, XXXIV, “a” e LXXIII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>73</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>74</sup> CRISTÓVAM; José Sérgio da Silva; MEZZARROBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil. **Intematonal Journal of Digital Law**; Belo Horizonte; ano 2, n. 2, p. 55-77, maio/ago. 2021, p. 69.

prioritariamente reconhecida, valorizada e protegida pelo seu povo, enquanto dono da coisa que o Estado tutela<sup>75</sup>.

Nesse sentido, é a sociedade – organizada ou individualmente – que deve agir nas primeiras linhas de defesa do que é coletivo, da realização e do controle das atividades estatais e de toda ação do Estado que afeta as suas vidas de alguma forma. Assim, o controle social da Administração surge como a atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para o seu desenvolvimento pessoal e coletivo<sup>76</sup>.

A situação passiva e inerte do cidadão frente à atividade estatal abre perigosas lacunas para que os detentores do poder possam abusar dessa condição. A implementação da ação popular enquanto meio de controle da Administração, portanto, é uma ferramenta importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça no Estado e do desejado desenvolvimento socioeconômico.

### 2.2.5 Aspectos inovadores da ação popular

A ação popular foi o instrumento precursor de defesa jurisdicional de interesses difusos, mediante a legitimação ativa do cidadão pela técnica da substituição processual<sup>77</sup>. Tal instituto não é apenas um elemento da processualística coletiva, mas também pode ser considerado o primeiro mecanismo a permitir, de forma ampla, a atuação jurisdicional na proteção do interesse difuso da coletividade<sup>78</sup>.

Na qualidade de ação coletiva, uma vez que tem por objeto o direito coletivo *lato sensu*, submete-se, naquilo que não conflitar com a Lei da Ação Popular, ao microsistema do processo coletivo<sup>79</sup>.

A Lei nº 4.717/1965, reguladora da ação popular, foi um marco na tutela coletiva do direito brasileiro, pois introduziu importantes inovações processuais, como a ampla legitimação ativa, a conversão do polo passivo em ativo, a coisa julgada dependente do resultado da prova e a execução obrigatória da sentença favorável,

<sup>75</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **Controle do Ato Administrativo e Consequencialismo Jurídico na Era da IA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-6.1.

<sup>76</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **Controle do Ato Administrativo e Consequencialismo Jurídico na Era da IA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-6.1.

<sup>77</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>78</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-8.1.

<sup>79</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-3.5

sendo a primeira norma a regular a defesa coletiva no sistema jurídico. Nesse ponto, é importante destacar que até os dias atuais a regulamentação nela contida é bastante atualizada, conforme será detalhado em tópicos específicos deste capítulo<sup>80 e 81</sup>.

Servindo a ação popular como instrumento processual de ampla legitimidade, para que qualquer cidadão possa buscar a tutela de interesses coletivos em sentido lato, criou-se, com a instituição do Código de Defesa do Consumidor, o microsistema processual para ações coletivas, do qual fazem parte a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo e outras normas que regulamentam interesses coletivos, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente<sup>82</sup>.

O estudo dos fundamentos do direito processual adaptados aos processos coletivos revelou a singularidade e a distinção que eles apresentam, permitindo a afirmação de que o processo coletivo molda os fundamentos gerais às suas especificidades. Nesse sentido, ainda mais evidente é a diferença entre os conceitos básicos do processo coletivo em relação àqueles do individual. Tudo isso permite a conclusão sobre o surgimento e a existência de um novo ramo do direito processual, o direito processual coletivo, que conta com fundamentos revisitados e conceitos básicos exclusivos e tem como objeto a proteção jurisdicional dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos<sup>83</sup>.

Essa visão sistêmica tem especial relevância ao se buscar, nas leis mais recentes, soluções para a abordagem atual da ação popular.

## 2.2.6 Microsistema do processo coletivo

O microsistema da tutela coletiva consiste em um conjunto normativo formado por regras de direito material e processual que se encontram dispersas em diversos diplomas jurídicos do nosso ordenamento. Embora não estejam

<sup>80</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

<sup>81</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 313.

<sup>82</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688p, p. 77.

<sup>83</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Direito Processual Coletivo**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **Tutela coletiva**. São Paulo: Atlas, 2006.

sistematizadas em um código próprio, essas regras regulam o processo coletivo e visam à proteção de interesses transindividuais<sup>84</sup>.

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que as leis que compõem o microssistema da tutela coletiva se comunicam entre si, formando um sistema policêntrico e integrado. Por outro lado, essa comunicação nem sempre é harmônica e pode gerar conflitos ou lacunas que demandam uma interpretação adequada dos princípios e das normas aplicáveis ao caso concreto<sup>85</sup>.

A tutela coletiva se insere em um microssistema jurídico que opera como um “sistema de vasos intercomunicantes”, resultante da pluralidade de fontes normativas que regulam as situações ou as relações jurídicas coletivas no ordenamento brasileiro. Assim, há diversas normas que disciplinam o processo civil coletivo, tais como a própria Constituição da República, a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor e a Lei do Mandado de Segurança, que interagem de modo a permitir uma aplicação integrada, ainda que informal, para regular determinado instituto da tutela coletiva. Essa interação entre vários diplomas que tratam da mesma matéria é o que se denomina de sistema de vasos comunicantes<sup>86</sup>.

A comunicação entre essas normas propicia o uso dos instrumentos e institutos mais adequados e efetivos para a tutela coletiva. Nesse sentido, o artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública (“aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”) e o artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor (“aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”) funcionam como normas de envio, que possibilitaram o surgimento desse microssistema<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> MARES, Daniele Aparecida Gonçalves Diniz; ZUFELATO, Camilo. Coisa Julgada na Ação Popular. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>85</sup> BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microssistema da Tutela Coletiva e a Sua Interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n° 68, p. 57-132, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-68/pags-57-132>. Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>86</sup> MAZZEI, Rodrigo. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MENDES, Aluisio Gonçalves de C. (Coords.). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 373-395.

<sup>87</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.925.492/RJ**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 04/05/2021, data de publicação: 01/07/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202100623766&dt\\_publicacao=01/07/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100623766&dt_publicacao=01/07/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

Essa comunicação decorre da incompletude das normas jurídicas que versam sobre a tutela coletiva, ou seja, de sua incapacidade de prever e regular todas as situações possíveis que envolvam os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Nesse sentido, para conferir maior flexibilidade e durabilidade a essas normas em um contexto pluralista, complexo e dinâmico, elas se valem primeiro das regras umas das outras e, subsidiariamente, do Código de Processo Civil como fonte supletiva de regulamentação<sup>88</sup>.

Diante das teorias e considerações sobre a aplicabilidade e operabilidade do microssistema, a doutrina propõe o seguinte método para resolver uma questão de processo coletivo: procurar a solução na lei específica (ex.: se for uma ação popular, na Lei nº 4.717/1965); caso a solução seja insatisfatória, procurar no núcleo do microssistema, resultante da Lei da Ação Civil Pública e do Título III do CDC (Código Brasileiro de Processos Coletivos); sucessivamente, buscar nos demais diplomas que versam sobre processos coletivos a *ratio* do processo coletivo para resolver melhor a questão, em harmonia com a Constituição e com as normas do CPC-2015 que não contrariem a lógica e as normas próprias do microssistema<sup>89</sup>.

### 2.3 ASPECTOS PROCESSUAIS

Por ser um procedimento especial, a ação popular tem regramento próprio. As especificidades procedimentais concebidas pelo legislador, em atenção às nuances dessa demanda, nem sempre são conhecidas a fundo pelos atores processuais, o que causa equívocos tanto na propositura quanto em seu processamento e até julgamento. Outro fator é a sucessão de diplomas legislativos após a edição da lei de regência (como a Constituição Federal de 1988, Códigos de Processo Civil de 1973 e 2015, a Lei da Ação Civil Pública e outras leis que regem o processo coletivo) que interferiram no processamento da ação popular, dando maior ensejo ao aprofundamento das suas particularidades.

---

<sup>88</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4:** processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 80.

<sup>89</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4:** processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 80.

### 2.3.1 Competência

Para determinar a competência do órgão julgador de uma ação popular, devem ser observadas as diversas regras sobre a competência da Justiça, do foro e do juízo, que estão espalhadas por vários diplomas legais. Nesse sentido, conforme sistematização didática elaborada pelo professor Daniel Amorim Assumpção Neves, a aferição da competência se dá em sete etapas<sup>90</sup>.

O primeiro passo é verificar se a Justiça brasileira é competente. Nesse ponto, a legislação processual civil estabelece os critérios para determinar se uma controvérsia está sujeita à competência nacional, em conjunto com a estrangeira (arts. 21 e 22, jurisdição concorrente/cumulativa), ou se está reservada à competência nacional exclusiva (artigo 23, jurisdição exclusiva)<sup>91, 92</sup>. Assim, o primeiro passo acerca da definição da competência impõe-se nos artigos 21 a 23 do CPC, de modo a se verificar se há, ou não, jurisdição de qualquer juiz brasileiro<sup>93</sup>.

Vencida essa a primeira etapa, passa-se ao segundo passo, qual seja, apurar se a competência é dos tribunais superiores. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado de que a ação popular não se enquadra na competência originária da Corte Suprema, recaindo a competência sobre o juiz singular de primeiro grau mesmo quando o ato impugnado seja praticado pelo Presidente da República, pelo Presidente do Senado, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, por Governador, Prefeito e demais autoridades com prerrogativa de foro para outras

---

<sup>90</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 346.

<sup>91</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 21, 22 e 23. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>92</sup> ALVIM, José Manuel de Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-9.5.

<sup>93</sup> ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. I**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ações. Assim, a competência para julgar esse tipo de ação é, em regra, do juiz singular – juiz de direito ou juiz federal, na Justiça não especializada<sup>94, 95, 96, 97 e 98</sup>.

Não obstante, a própria Corte Suprema excepciona essa regra, admitindo sua competência originária para processar ação popular quando há conflito federativo em seu objeto. Assim, diante da possibilidade de um conflito entre a União e um ente estadual, cabe ao Supremo Tribunal Federal analisar e decidir sobre a ação popular, conforme o artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição<sup>99 e 100</sup>.

O terceiro passo consiste em verificar se o processo é de competência da Justiça especializada (do trabalho, militar ou eleitoral) ou comum. Interessante caso, nesse aspecto, foi decidido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal: a Suprema Corte entendeu que a ação popular que impugna atos de membros de Tribunal Regional Eleitoral em razão de supostas irregularidades em pleito eleitoral é da competência da Justiça eleitoral de primeiro grau. Isso porque a competência para julgar esse tipo de demanda não se define apenas pela origem do ato questionado, mas também pelo objetivo que se pretende alcançar com a ação. Nesse sentido, por se tratar de questão que envolve matéria eleitoral, não se aplica a competência da Justiça federal (comum), mas sim a da Justiça especializada na matéria<sup>101 e 102</sup>.

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AO 2489 AgR/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 29/06/2020, data de publicação: 13/08/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429278/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>95</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AO 859 QO**. Relator: Min. Ellen Gracie. Relator do acórdão: Min. Maurício Corrêa. Data de julgamento: 11/10/2001, data de publicação: 01/08/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14375/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>96</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Ação Popular, Acesso à Justiça e Vulnerabilidade: Antigas e Novas Perspectivas**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

<sup>97</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 201.

<sup>98</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 210.

<sup>99</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 102, I, “f”. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ACO 622 QO**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Relator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 07/11/2007, data de publicação: 15/02/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur4535/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>101</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Popular e Competência da Justiça Eleitoral. **Informativo 215**, 18 e 19 de dezembro de 2000 e 1º e 2 de fevereiro de 2001 Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo215.htm>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 209-210.

Sendo competente a Justiça comum, o quarto passo é identificar se é competente a Justiça estadual ou a federal<sup>103</sup>.

Identificada a Justiça competente, a quinta etapa é analisar se o processo é de competência originária do respectivo tribunal ou do primeiro grau de jurisdição. Como visto acima, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, adotado por todos os demais tribunais e pela doutrina, é o de que a regra de competência para julgamento da ação popular originária é do juízo singular de primeiro grau<sup>104</sup>.

A sexta etapa, possivelmente a mais controversa (e por isso aprofundada nos próximos tópicos), é a identificação do foro competente. O foro é uma divisão territorial da jurisdição – comarcas, na Justiça estadual, e subseções, na Justiça federal<sup>105</sup>.

Verificado o foro competente, resta, na sétima e última etapa, definir o juízo em que irá tramitar a ação popular. O juízo é a unidade de exercício da jurisdição dentro do foro. A competência do juízo, em regra, é definida pelas leis de organização judiciária (que criam varas especializadas por matéria ou por pessoa)<sup>106</sup>.

### *2.3.1.1 Competência territorial no microssistema do processo coletivo*

Como discorrido acima, a definição da competência territorial é a sexta etapa na sistematização aqui referida<sup>107</sup>, momento em que se define o foro competente para o processamento da ação.

Antes de discorrer especificamente a respeito da competência nas ações do microssistema do processo coletivo, é importante diferenciar a competência relativa da absoluta.

A competência, que se subordina a diversas razões, possui um grau de rigidez variável e pode ser classificada em absoluta ou relativa. A competência absoluta

<sup>103</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 347.

<sup>104</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 211.

<sup>105</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 575 p., p. 190.

<sup>106</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. B-4.3.

<sup>107</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 346-437.

abrange a competência em razão da matéria e da competência territorial absoluta. Por outro lado, a competência relativa corresponde à competência territorial simples<sup>108</sup>.

A competência relativa pode ser alterada pela vontade das partes, por meio de eleição de foro ou de não alegação de incompetência. Se inobservada, gera apenas nulidade relativa, sujeita à preclusão, e que não pode ser conhecida de ofício pelo juiz<sup>109</sup>.

Já a competência absoluta é improrrogável e inalterável, sob pena de nulidade absoluta. Não está sujeita à preclusão e pode ser conhecida de ofício pelo juiz. Se não for declarada em primeiro grau de jurisdição, poderá ser verificada pelo tribunal por ocasião do julgamento do respectivo recurso. Contudo, se o juiz e o tribunal não reconhecerem a incompetência absoluta e for proferida sentença de mérito pelo órgão incompetente, caberá ação rescisória no prazo de dois anos do trânsito em julgado<sup>110</sup>.

A fixação adequada da competência territorial nas ações coletivas é de suma importância, já que grande parte dessas ações envolve direitos de grupos sociais, formados por pessoas sem qualquer relação entre si e esparsas pelo país<sup>111</sup>.

Muitas das normas que integram o microsistema do processo coletivo preveem a competência territorial de forma absoluta como sendo o foro do local em que ocorreu o dano, a exemplo da Lei da Ação Civil Pública<sup>112</sup>, do Código de Defesa do Consumidor<sup>113</sup>, do Estatuto do Idoso<sup>114</sup> e do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>115</sup>.

---

<sup>108</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 103-104.

<sup>109</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-4.3.

<sup>110</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-4.3.

<sup>111</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 161.

<sup>112</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>113</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 93. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>114</sup> BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003, art. 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm). Acesso em: 13 set. 2023.

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 209. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 13 set. 2023.

Ao fixar a competência absoluta do foro do local do dano no artigo 2º da Lei da Ação Civil Pública<sup>116</sup>, o legislador não conferiu à norma em análise a natureza de competência funcional, mas sim territorial<sup>117</sup>. Isso porque o critério adotado para definir o juízo competente foi o aspecto geográfico, e não a matéria ou a função do órgão julgador. Contudo, ao denominar essa competência de *funcional*, o que se buscou foi afastar a aplicação da regra geral do Código de Processo Civil, que confere caráter relativo à competência territorial. Nesse sentido, trata-se de uma competência territorial absoluta, na qual o local é determinado pelo interesse público, e não relativa, como ocorre no regime geral<sup>118 e 119</sup>.

A determinação da competência no processo coletivo pelo local onde ocorreu o dano ou ilícito implica em melhor condução da prova, maior proximidade do magistrado com os fatos, maior publicidade e participação das partes envolvidas, notificação e conhecimento adequados do grupo afetado etc., ou seja, favorece a justiça material da decisão<sup>120 e 121</sup>.

Nesse aspecto, a competência territorial, prevista no artigo 2º da Lei nº 7.347/85, é absoluta e improrrogável, pois visa garantir que o juiz e o Ministério Público do local do dano tenham melhores condições de julgar a ação coletiva e de produzir as provas necessárias. Essa competência deve ser observada de ofício em qualquer fase ou instância do processo, e o desrespeito a ela configura, inclusive, vício rescisório<sup>122</sup>.

Na hipótese de o dano ocorrer em local correspondente a mais de um foro, ou em vários locais correspondentes a vários foros, qualquer deles será competente,

<sup>116</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>117</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à tutela coletiva**: lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor e lei de ação popular. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 254 p., p.15.

<sup>118</sup> COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular. São Paulo: Quartier Latin, 2009. 412 p.

<sup>119</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à tutela coletiva**: lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor e lei de ação popular. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 254 p., p.15.

<sup>120</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4**: processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 170.

<sup>121</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-4.3.

<sup>122</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente**: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento. São Paulo: Saraiva, 2009. 1150 p. *E-book*, p. 104.

devendo ser aplicadas as normas relativas à prevenção para se estabelecer o foro adequado<sup>123</sup>. Todavia, o foro no qual não ocorreu qualquer dano é absolutamente incompetente para processar e julgar a ação coletiva.

### 2.3.1.2 Competência territorial na ação popular

O artigo 5º da Lei da Ação Popular não prevê o foro competente para o seu processamento. Diante desse silêncio, a doutrina clássica e a jurisprudência majoritária convencionaram que há competência concorrente dos foros do local do domicílio do autor popular, da prática do ato questionado e do domicílio do réu, sendo a definição de livre escolha do autor popular<sup>124, 125 e 126</sup>.

Essa corrente doutrinária concebe a ação popular como um instrumento que assegura à coletividade a possibilidade de fiscalizar os atos cometidos pelos governantes, possibilitando que se conteste qualquer medida adotada que acarrete prejuízos à sociedade, com o objetivo de resguardar direitos transindividuais. Considera-se, portanto, segundo essa corrente, que o exercício desse direito não pode sofrer limitações, ou seja, não se pode admitir a existência de obstáculos que venham a dificultar a atuação do cidadão na defesa de interesses que concernem a toda a coletividade<sup>127</sup>.

É de se questionar, ainda, se a competência territorial da ação popular é de natureza relativa ou absoluta.

A doutrina e jurisprudência que concluem pela competência concorrente, inclusive pelo domicílio do autor popular, entendem que, diferentemente da ação civil pública, que tem sua competência territorial definida como absoluta por uma norma

<sup>123</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 164.

<sup>124</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 202.

<sup>125</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5050916-32.2022.4.04.0000**. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 15/08/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004026745&versao\\_gproc=4&crc\\_gproc=90468bfe](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004026745&versao_gproc=4&crc_gproc=90468bfe). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>126</sup> COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. 412 p., p. 255-256.

<sup>127</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC n. 47.950/DF**. Relatora: Min. Denise Arruda. Data de julgamento: 11/4/2007, data de publicação: 07/05/2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200500125682&dt\\_publicacao=07/05/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500125682&dt_publicacao=07/05/2007). Acesso em: 07 fev. 2024.

de ordem pública (artigo 2º da Lei nº 7.347/85<sup>128</sup>), a ação popular não conta com tal previsão legal expressa. Essa corrente considera que a competência territorial da ação popular segue o regime geral das competências relativas, que podem ser modificadas por convenção das partes ou por conexão ou continência, e não podem ter sua incompetência reconhecida de ofício pelo juízo<sup>129</sup>.

Nesse sentido decidiu o Tribunal Regional Federal da Quarta Região, ao julgar o agravo de instrumento nº 5012773-71.2022.4.04.0000, interposto pelo autor popular contra decisão do Juízo da 5ª Vara Federal de Porto Alegre que reconheceu de ofício a sua incompetência absoluta para julgar ação popular que questionava atos praticados pelo Presidente da República nos eventos de sete de setembro de 2021 ocorridos em Brasília/DF e em São Paulo/SP: “[...] tratando-se de competência territorial e, portanto, relativa, a qual pode ser prorrogada, é defeso ao Juiz a declinação voluntária (Súmula 33/STJ)”<sup>130</sup>.

A despeito desse tradicional entendimento que distancia as regras de competência da ação popular das demais ações que integram o microsistema do processo coletivo, há doutrinadores que, diante da omissão da Lei da Ação Popular<sup>131</sup>, buscam a solução dentro do microsistema do processo coletivo, aplicando a competência territorial absoluta do local do dano também para a ação popular<sup>132</sup>.

A competência territorial absoluta do local do dano, além de ser a regra aplicável aos demais processos coletivos, faz com que os atores judiciais do processo popular (advogados, membros do ministério público, magistrados etc.) tenham maior facilidade de conhecer os fatos e aplicar o direito<sup>133</sup>.

<sup>128</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>129</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentários ao art. 5º da Lei de Ação Popular. In: COSTA, Susana Henrique da. (Org.). **Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 145.

<sup>130</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5012773-71.2022.4.04.0000**. Relatora Vânia Hack De Almeida, juntado aos autos em 21/06/2022. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003502467&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=a89938d8](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003502467&versao_gproc=3&crc_gproc=a89938d8). Acesso em: 11 fev. 2024.

<sup>131</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>132</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 348-349.

<sup>133</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 164.

Essa visão sistêmica e coesa do microssistema do processo coletivo começou a prosperar também nos tribunais, notadamente no Superior Tribunal de Justiça, Corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil<sup>134</sup>, convertendo-se em um importante instrumento a propiciar maior efetividade às ações populares.

Esse movimento pôde ser percebido em junho de 2019, em ação popular movida em decorrência do rompimento da barragem de Brumadinho/MG, na qual a 1ª Seção do STJ flexibilizou seu entendimento consolidado, admitindo excepcionalmente ser mais conveniente a tramitação da ação popular no local do fato<sup>135</sup>.

Como dito, o entendimento tradicional era sustentado como meio de facilitar o exercício do direito do cidadão de propor uma ação popular. Não obstante a validade desse raciocínio, é preciso reconhecer que as dificuldades antes impostas ao autor popular para a propositura e acompanhamento da instrução e julgamento da ação em foro distante de seu local de domicílio foram substancialmente superadas com a difusão do processo eletrônico, possibilitando-o protocolar e acompanhar uma ação em qualquer juízo a partir de sua própria residência.

Outrossim, a tutela pretendida pela ação popular será mais eficaz se o juízo competente para processar e julgar a demanda for aquele com maior proximidade do local do dano, o que vai ao encontro do interesse do próprio autor popular.

A competência do foro do local do dano possibilita que o juiz decida melhor a causa, em face de uma maior facilidade na produção das provas, bem como pelo contato mais próximo com o evento que ensejou a ação e com a coletividade por ele atingida. Esse critério de fixação da competência para o sistema do processo coletivo traz grande eficiência à proteção do direito difuso tutelado, uma vez que as partes do processo, ao atuarem no local do dano, dispõem de mais elementos para contribuir com o feito<sup>136</sup>.

Com efeito, os interesses tutelados pela ação popular possuem a mesma dimensão dos interesses tutelados pela ação civil pública, e ambas as ações integram

---

<sup>134</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 105. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>135</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 164.362/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 12/06/2019, data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900695568&dt\\_publicacao=19/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900695568&dt_publicacao=19/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>136</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-3.5.

o microsistema de processo coletivo. Assim, mostra-se coerente aplicar o artigo 2º da Lei nº 7.347/1985 também para as ações populares: “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa<sup>137</sup>”.

Com base nesses fundamentos, e confirmando o que antes tinha caráter excepcional, em outubro de 2021 a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça superou entendimento tradicional daquela Corte para, priorizando a efetividade da instrução processual em prol da tutela do interesse coletivo, ainda que em detrimento da conveniência do autor, fixar o foro do local do dano como absolutamente competente para o julgamento da ação popular:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO POPULAR. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ESPECÍFICA NA LEI 4.717/65. MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORO DO LOCAL DO DANO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO AUTOR POPULAR. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. [...]

9. Na determinação do foro competente para o processamento da ação popular, cujo objetivo é a tutela de interesse coletivo *latu sensu*, o que deve ser buscado não é a conveniência do autor popular, mas a escolha do foro com maior aptidão para melhor e celeremente tutelar o interesse coletivo que o autor popular visa defender.

10. Nesse contexto, a definição do foro competente para a apreciação da Ação Popular reclama a aplicação analógica da regra prevista no artigo 2º da Lei 7.347/85, que prevê a competência funcional e, portanto, absoluta, do foro do local onde ocorrer o dano.

11. Agravo interno não provido<sup>138</sup>.

Diante dos fundamentos expostos e do novo entendimento do STJ, deslocar o trâmite das ações populares para o juízo do local do dano é uma estratégia para lidar com o ajuizamento de demandas esparsas pelo país e distantes do local dos fatos questionados, como ocorreu nas ações populares precursoras que questionaram a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro (a primeira ação popular sobre o tema

<sup>137</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>138</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

foi ajuizada na Vara Federal de Joinville/SC)<sup>139</sup> e o rompimento de barragem de rejeitos no Município de Brumadinho/MG (a primeira ação popular sobre o tema foi ajuizada na Vara Federal de Campinas/SP)<sup>140</sup>.

Esse debate será aprofundado no último capítulo desta dissertação, no qual serão propostas adequações no processamento das ações populares a fim de reduzir o problema da inefetividade desse instrumento de proteção do patrimônio coletivo.

### 2.3.2 Especificidades procedimentais

O procedimento da ação popular será o ordinário, estabelecido pelo Código de Processo Civil<sup>141</sup> e com as especificidades previstas no *caput* do artigo 7º da Lei nº 4.717/1965<sup>142</sup>. Assim, passa-se a discutir algumas das particularidades desse procedimento, notadamente aquelas relacionadas ao objeto deste trabalho.

#### 2.3.2.1 Prazo para apresentação de defesa

O prazo para contestação na ação popular é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por igual período, nos termos da Lei nº 4.717/1965, artigo 7º, IV<sup>143</sup>, diferenciando-se do prazo previsto no procedimento ordinário do CPC/215, de 15 dias (artigo 335)<sup>144</sup>.

<sup>139</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Joinville. Ação popular **5001561-23.2018.4.04.7201**. Data de autuação: 17 fev. 2018. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5001561-23.2018.4.04.7201&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5001561-23.2018.4.04.7201&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024

<sup>140</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 164.362/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 12/06/2019, data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900695568&dt\\_publicacao=19/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900695568&dt_publicacao=19/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>141</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>142</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>143</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 7º, IV. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>144</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 335. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

Embora a ação popular não esteja sujeita ao prazo de defesa estabelecido no CPC, a regra de contagem desse prazo (em dias úteis – artigo 219 do CPC/2015<sup>145</sup>) aplica-se normalmente à contagem de todos os prazos no procedimento da ação popular, inclusive à contagem dos 20 (ou 40) dias para contestar<sup>146</sup>.

Não é aplicável, todavia, a prerrogativa do prazo em dobro para contestar à Fazenda Pública e aos litisconsortes em autos físicos com advogados diferentes (artigos 183 e 229 do CPC)<sup>147</sup>. Esse prazo de 20 dias, que pode ser estendido por mais 20 mediante motivo justificado, é comum a todos, ou seja, não se altera em razão do número ou da qualidade das partes<sup>148</sup>.

Assim, a Fazenda Pública não tem direito ao prazo em dobro para contestar uma ação popular, conforme previsto no artigo 183 do Código de Processo Civil para o prazo de 15 dias do procedimento comum. Trata-se de uma exceção à regra geral de concessão do benefício do prazo em dobro ao Poder Público<sup>149</sup>.

O prazo em dobro para a Fazenda Pública contestar só não se aplica por haver prazo específico na Lei da Ação Popular para tal ato (20+20, artigo 7º, IV, da Lei nº 4.717/1965 c/c o §2º do artigo 183 do CPC/2015), pois a mesma Fazenda Pública, apesar de não ter prazo em dobro para contestar no processo da ação

---

<sup>145</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 219. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>146</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FARIA, Tatiane Gonçalves Mendes. Comentários ao art. 7º da Lei da Ação Popular. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>147</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 183 e 229. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>148</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 84-85.

<sup>149</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 213.

popular, goza de prazo em dobro para recorrer nesse mesmo procedimento<sup>150, 151, 152, 153 e 154</sup>.

A prorrogação do prazo de 20 dias úteis para contestar pode ocorrer desde que haja requerimento do réu antes do vencimento dos primeiros 20 dias e seja particularmente difícil a produção de prova documental (inciso IV do artigo 7º da Lei nº 4.717/1965)<sup>155, 156, 157 e 158</sup>.

Uma vez realizado o requerimento dentro do prazo, ele fica suspenso e só voltará a fluir depois que as partes forem intimadas da decisão que defere ou não a prorrogação<sup>159</sup>. Assim, caso deferido o requerimento de dilação do prazo formulado por um dos demandados, o benefício se estende a todos os demais, tendo em vista que o artigo 7º, IV, da Lei da Ação Popular é claro ao estabelecer que o prazo será comum a todos os demandados<sup>160</sup>.

Isso corrobora a inaplicabilidade à ação popular das normas diferenciadas de contagem do prazo para a Fazenda Pública e para litisconsortes com diferentes advogados. O prazo será dobrado apenas quando presente o requisito legal da dificuldade na produção da prova, independentemente da qualidade dos demandados

<sup>150</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 94-95.

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, artigo 7º, IV. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>152</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 183. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>153</sup> FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1121 p., p. 312.

<sup>154</sup> ZANETI JUNIOR., Hermes; GARCIA, Leonardo. **Direitos difusos e coletivos**. Salvador: Juspodivm, 2022. 542 p.

<sup>155</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 212.

<sup>156</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à tutela coletiva: lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor e lei de ação popular**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 254 p., p. 206.

<sup>157</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (Segunda Turma). **AG 0001194-12.1996.4.01.0000**. Relator: Desembargador Federal Carlos Moreira Alves. Data de julgamento: 18/11/2002. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=00011941219964010000>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>158</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 90.

<sup>159</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FARIA, Tatiane Gonçalves Mendes. Comentários ao art. 7º da Lei da Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>160</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, artigo 7º, IV. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

ou da existência de diferentes advogados de sociedades distintas os representando<sup>161</sup>.

### 2.3.2.2 *Volatilidade da posição da Fazenda Pública*

Uma vez que a ação popular é um instrumento de defesa do patrimônio público contra atos ou omissões ilegais ou abusivos, em tese, a pessoa jurídica lesada diretamente pelo ato impugnado por uma ação popular é a legitimada passiva dessa demanda. Por outro lado, essa pessoa jurídica pode ter interesse na anulação do ato e na recomposição de seu patrimônio, ilegalmente prejudicado pela conduta de pessoas naturais responsáveis pelo ato<sup>162</sup>.

Disso decorre outra particularidade da ação popular, que é a chamada volatilidade da posição da Fazenda Pública, a qual, nos termos do artigo 6º, § 3º, da Lei nº 4.717, “poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente”<sup>163</sup>. Ou seja, a entidade pública ou privada que participa do ato impugnado pode exercer o seu direito de defesa, mantendo-se inerte ou associando-se ao autor da ação, conforme o seu juízo de conveniência e oportunidade<sup>164</sup>.

Com efeito, se a pessoa jurídica concordar com a pretensão do autor popular, é incongruente mantê-la no polo passivo. Ademais, como o pedido de anulação do ato administrativo é ineficaz se reconhecido apenas juridicamente, o legislador permitiu que a pessoa jurídica mudasse de polo, passando a ser autora da ação popular, posição que se adequa melhor à sua aquiescência com o autor originário<sup>165</sup>.

Essa escolha é de competência exclusiva do representante legal da Fazenda Pública demandada, sem interferência do Poder Judiciário. Contudo, essa opção deve

<sup>161</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 359.

<sup>162</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à tutela coletiva: lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor e lei de ação popular**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 254 p., p. 201.

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 6º, § 3º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>164</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital. local. RB-3.5.

<sup>165</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 334-335.

observar os critérios do interesse público, da razoabilidade e da efetividade, e eventuais desvios ou motivações espúrias na condução processual serão analisados pelo juiz no julgamento do mérito da ação<sup>166</sup>.

José Carlos Barbosa Moreira já destacava, em 1967, a curiosa singularidade dessa situação. O autor popular, ao propor a ação, incluiu a Administração como ré, supondo que ela teria uma posição contrária à sua. No entanto, verifica-se que tanto o autor quanto a Administração atribuem o mesmo valor ao ato impugnado e, por isso, possuem o mesmo interesse em sua anulação<sup>167</sup>.

Diante disso, há uma incongruência entre a relação formal estabelecida pela citação – que opõe o cidadão, na qualidade de autor, à Administração, na qualidade de ré – e a relação substancial que os une na busca de um objetivo comum. Desse modo, a norma do artigo 6º, §3º, da Lei nº 4.717/65 visa justamente corrigir essa incongruência e possibilitar que se alinhem, também formalmente, as posições que já são substancialmente convergentes<sup>168</sup>.

Dito de outro modo, a citação da pessoa jurídica de direito público tem um caráter interpelativo: é como se o autor a instigasse a se manifestar, sem que se possa prever previamente qual será o seu posicionamento<sup>169</sup>.

Questão interessante que se coloca nesse caso é se, após a Fazenda Pública ter optado por uma dessas três opções – contestar, abster-se ou aderir ao pedido autoral – ela poderá modificar a sua posição inicial.

Uma corrente defende que essa escolha define a lide e não pode ser modificada posteriormente, mesmo que haja mudança de governo ou de direção da entidade. Caso contrário, a cada troca de gestão ou de diretoria haveria nova oportunidade de defesa, o que seria incompatível com a estabilização da lide. A

---

<sup>166</sup> GÓIS, Leandro Pereira; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. Comentários ao art. 6º. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.4.

<sup>167</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Administração Pública e a Ação Popular. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 02, p.68-74, maio/ago.1967. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-2-fase-1/artigo-das-pags-68-74>. Acesso em 01 set. 2023.

<sup>168</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 6º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>169</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Administração Pública e a Ação Popular. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 02, p.68-74, maio/ago.1967. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-2-fase-1/artigo-das-pags-68-74>. Acesso em 01 set. 2023.

Administração Pública é una e perene, de modo que a alteração de seus agentes não afeta a situação processual assumida por seus antecessores<sup>170</sup>.

De fato, uma interpretação literal do artigo 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965 leva alguns doutrinadores a sustentar que a pessoa jurídica deve requerer sua substituição no polo ativo da ação popular, em detrimento de sua posição no polo passivo, no momento da contestação. Caso contrário, estaria preclusa a possibilidade de alteração, pois o réu deveria abster-se de contestar e pedir a modificação legal. Segundo essa corrente, a preclusão poderia ser temporal, se não houvesse contestação no prazo legal, ou lógica, se houvesse contestação contrária à pretensão do autor popular<sup>171</sup>.

Ainda que respeitável o raciocínio, ele não parece representar a aplicação mais adequada do dispositivo. Quando a Administração Pública reconhece a ilegalidade e a lesão causada pelo ato impugnado, após sua contestação ou até mesmo a instrução probatória, ela deve ter a possibilidade de alterar sua posição no processo (passando do polo passivo para o ativo, por exemplo) em defesa do interesse público e em conformidade com o princípio da moralidade administrativa, elementos intrínsecos à finalidade da ação popular<sup>172</sup>.

No mesmo sentido, outra parcela da doutrina defende que o representante judicial da Administração Pública pode e deve requerer a mudança de posição na relação processual da ação popular quando isso se considerar benéfico para a defesa do interesse público, não havendo preclusão de qualquer espécie nesse caso<sup>173</sup>.

A alteração do polo passivo da demanda em razão do interesse público não está sujeita à preclusão, pois a pessoa jurídica pode não ter condições de avaliar a adequação da pretensão do autor no momento de apresentar a defesa. Uma alteração precipitada pode ser temerária e prejudicar o interesse público. Nesse ponto, é defensável que a alteração possa ser admitida até a prolação da sentença, desde que

---

<sup>170</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 212.

<sup>171</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 370.

<sup>172</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 945.238/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 09/12/2008, data de publicação: 20/4/2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200601143691&dt\\_publicacao=20/04/2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601143691&dt_publicacao=20/04/2009). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>173</sup> GÓIS, Leandro Pereira; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. Comentários ao art. 6º. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.4.

os elementos constantes nos autos possibilitem a formação segura do convencimento da pessoa jurídica sobre o acerto da pretensão do autor<sup>174</sup>.

Ilustrando essa particularidade do papel da Fazenda Pública na ação popular, extrai-se da lição de José Carlos Barbosa Moreira:

6. Se quiséssemos dar um toque literário ao encerramento destas breves reflexões, talvez nos víssemos tentados a dizer que há na ação popular algo de um jogo de perde-ganha. A imagem, como quase tôdas as imagens em matéria jurídica, teria muito de artificial. Sem dúvida, a Administração, ao sucumbir, lucra. Mas lucra também, pôsto que, de outra forma, o autor popular, satisfeito que fica o seu interesse de cidadão no respeito às boas normas administrativas e à integridade do patrimônio público. O ganho que lhe traz o acolhimento do pedido consiste, essencialmente, em fazer ganhar a Fazenda - pois foi em seu favor, e não contra ela, que agiu. Acertou, portanto, o Supremo Tribunal Federal. E acertou igualmente o legislador quando redigiu os artigos 6º, § 3º, e 17 da Lei n. 4. 717. Um e outro revelaram exata compreensão da verdadeira natureza e finalidade da ação popular. Não merecia outra sorte um instituto, afinal, tão digno de apreço<sup>175</sup>.

### 2.3.2.3 *Julgamento antecipado*

Uma das técnicas de julgamento previstas no ordenamento jurídico brasileiro é o julgamento antecipado da lide, que consiste na possibilidade de o juiz proferir sentença de mérito sem a realização de audiência de instrução e julgamento quando a causa versar sobre questão exclusivamente de direito ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produção de prova em audiência. Interessante destacar que tal regra consistiu em uma inovação introduzida no sistema processual brasileiro pelo inciso V do artigo 7º da Lei da Ação Popular<sup>176</sup>.

A Lei da Ação Popular foi editada sob a vigência do Código de Processo Civil de 1939<sup>177</sup>, que não previa expressamente o julgamento antecipado da lide. Assim, a Lei da Ação Popular inovou ao estabelecer essa modalidade de julgamento para as

<sup>174</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 335.

<sup>175</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Administração Pública e a Ação Popular. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 02, p.68-74, maio/ago.1967. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-2-fase-1/artigo-das-pags-68-74>. Acesso em 01 set. 2023.

<sup>176</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 363.

<sup>177</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1939. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

causas que envolvem a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa<sup>178</sup>.

Atualmente, o julgamento antecipado da lide está previsto no artigo 355 do Código de Processo Civil de 2015<sup>179</sup>, que reproduz, em linhas gerais, o mesmo conteúdo do artigo 330 do Código de Processo Civil de 1973<sup>180</sup>. Nesse sentido, o julgamento antecipado da lide deixou de ser uma técnica específica da ação popular para se tornar um modelo aplicável a todo o sistema processual civil, quando presentes os seus requisitos legais.

Há, todavia, uma diferença procedimental relevante entre o artigo 7º, V, da LAP<sup>181</sup> e o artigo 355 do CPC<sup>182</sup>. Conforme o primeiro dispositivo, sendo desnecessária a prova oral ou pericial, e bastando a documental apresentada pelas partes, o juiz deverá conceder um prazo de dez dias para que autor e réus se manifestem por escrito antes de decidir a causa. Essas manifestações finais escritas, que não existem no julgamento antecipado do mérito do CPC/2015, são essenciais na ação popular, pois garantem o respeito ao princípio do contraditório. O prazo dos réus será em dobro, conforme os artigos 183 e 229 do CPC/2015<sup>183</sup>, desde que sejam atendidos os requisitos previstos nesses artigos (Fazenda Pública; litisconsortes com diferentes procuradores e processo físico)<sup>184</sup>.

<sup>178</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à tutela coletiva**: lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor e lei de ação popular. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 254 p., p. 363.

<sup>179</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 355. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>180</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973, art. 330. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>181</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 7º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>182</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 355. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>183</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 183 e 229. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>184</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 363.

### 2.3.3 Coisa Julgada

Outro tópico referente à ação popular que merece destaque neste primeiro capítulo é o instituto da coisa julgada e suas peculiaridades na ação popular.

No âmbito da teoria da coisa julgada, essa se divide em formal e material. A coisa julgada formal se refere à decisão que não pode ser questionada apenas do ponto de vista interno do processo, ou seja, quando não há mais possibilidade de recurso na mesma relação jurídico-processual, remanescendo a possibilidade de discutir a mesma matéria em outro processo. Já a coisa julgada material, por sua vez, ocorre quando a decisão alcança efeitos para além do processo, impedindo a rediscussão da matéria em qualquer via. As decisões que resolvem o mérito do processo podem produzir tanto a coisa julgada formal quanto a material, enquanto aquelas que não resolvem o mérito apenas produzem a coisa julgada formal<sup>185</sup>.

Assim, para saber se a decisão é apta a fazer coisa julgada material é fundamental saber se essa decisão preclusa julgou ou não o mérito.

Na doutrina processualista, é comum definir as sentenças definitivas como aquelas que encerram o processo com resolução de mérito, mediante a aplicação de uma das hipóteses previstas no artigo 487 do Código de Processo Civil. Por outro lado, as sentenças terminativas põem fim ao processo sem exame de mérito, com base nos casos previstos no artigo 485 do mesmo diploma legal<sup>186</sup>.

Essa clássica distinção tem como objetivo principal destacar que as sentenças definitivas, por solucionarem o cerne da demanda, podem ser abrangidas pela coisa julgada material (eficácia endo e extraprocessual), enquanto as terminativas, por não versarem sobre o objeto litigioso do processo, são desprovidas de tal aptidão, sujeitando-se apenas à coisa julgada formal (eficácia endoprocessual)<sup>187 e 188</sup>.

Trazendo o debate para a esfera da ação popular, tem-se que essa sorte de demanda possui duas especificidades principais. A primeira é sua eficácia para além

<sup>185</sup> CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **Coisa julgada e questões prejudiciais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, local. RB-5.1.

<sup>186</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil vol. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. 17. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. 895 p., p. 532.

<sup>187</sup> CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **Coisa julgada e questões prejudiciais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, local. RB-5.1.

<sup>188</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Da coisa julgada. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* (Coord.). **Breves comentários ao novo código de processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

dos elementos subjetivos da demanda – a chamada eficácia *erga omnes*. A segunda é a não ocorrência da coisa julgada material quando a ação for julgada improcedente por insuficiência probatória – essa chamada de *secundum eventum probationis*. Isso quer dizer que, em sede de ação popular, a coisa julgada material apenas se forma se a decisão final contemplar a análise exauriente de todo o arcabouço probatório<sup>189</sup>.

Nota-se, a partir disso, a importância de classificar adequadamente a decisão cujo conteúdo envolve as condições da ação. Se de mérito, fará coisa julgada material – inclusive com eficácia *erga omnes* na ação popular; se de admissibilidade, apenas coisa julgada formal<sup>190</sup>. Por essa razão, esta dissertação debaterá o tema condições da ação na ação popular no item 2.3.5.

A eficácia *erga omnes* da coisa julgada na ação popular está prevista no artigo 18 da Lei nº 4.717/1965<sup>191</sup>:

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

O fundamento dessa ampla eficácia reside no fato de a ação popular ser instrumento de tutela de direitos difusos cuja legitimação é atribuída ao cidadão que atua em juízo não em defesa de interesse próprio individual, mas defendendo direito transindividual. É a chamada legitimação extraordinária. Assim, o dispositivo da decisão de mérito na ação popular não é limitado às partes do processo (autor popular e réus), mas alcança a coletividade<sup>192</sup>.

Considerar que a sentença proferida em uma ação popular seja imutável apenas para o autor popular seria contrário ao objetivo da ação coletiva, já que isso seria uma tentativa de individualizar algo que foi tratado de forma diversa pelo legislador em função da natureza coletiva dos direitos difusos. Portanto, a decisão judicial em uma ação popular deve ser estendida a toda a coletividade, ou seja, a

---

<sup>189</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 18. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>190</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 247.

<sup>191</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 18. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>192</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 384.

sentença proferida será aplicável a todos os cidadãos, incluindo os demais legitimados a propor outras ações coletivas<sup>193</sup>.

Outra particularidade da coisa julgada material na ação popular é que ela não se constitui no caso de improcedência por insuficiência probatória<sup>194</sup>. Essa característica distintiva da ação popular, que se opõe à coisa julgada *pro et contra* das demandas individuais, foi estendida a todo o microsistema processual coletivo, com a reprodução da regra da coisa julgada *secundum eventum probationis* no artigo 18 da Lei da Ação Popular<sup>195</sup>, no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública<sup>196</sup> e no artigo 103, I, do Código de Defesa do Consumidor<sup>197</sup>.

Essa escolha do legislador, de afastar a eficácia preclusiva extraprocessual da sentença de improcedência por deficiência probatória, é imputável à ampla e irrestrita legitimação concedida a qualquer cidadão para defender os direitos da coletividade em juízo. A ausência de critérios claros de controle judicial sobre a defesa diligente e competente dos direitos da coletividade pelo autor popular poderia levar à formação indesejável de coisa julgada material em caso de improcedência por falta de provas. Isso poderia decorrer de uma instrução probatória inadequada por parte do autor popular ou até mesmo de conluio entre o autor e o réu, que resultaria na impossibilidade de que outros cidadãos, que poderiam ter mais bem atuado na instrução do mesmo caso, tivessem suas demandas apreciadas<sup>198</sup>.

O artigo 18 da Lei da Ação Popular permite que qualquer cidadão proponha uma nova demanda com os mesmos elementos objetivos de outra anterior julgada improcedente por ausência de provas, desde que apresente novas provas. Com essa

<sup>193</sup> MARES, Daniele Aparecida Gonçalves Diniz; ZUFELATO, Camilo. Coisa Julgada na Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>194</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 18. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>195</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 18. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>196</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 16. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>197</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 103, I. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>198</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 58.

medida, evita-se que a ação popular forme coisa julgada com efeitos *erga omnes*, o que poderia gerar uma decisão injusta de improcedência do pedido em questões de direitos socialmente relevantes<sup>199</sup>.

A ação popular é um instrumento de defesa de direitos coletivos, em que o autor atua como substituto processual. Nesse caso, o autor se vincula à coisa julgada *pro et contra secundum eventum probationis*, o que impede a rediscussão da matéria em ação individual posterior. Esse efeito decorre do modelo brasileiro de processo coletivo, que abrange tanto o substituto quanto o substituído<sup>200</sup>.

### 2.3.4 Litispêndência

A repetição de ações entre as mesmas partes e sobre o mesmo objeto é vedada pela lei processual, que estabelece os institutos da coisa julgada e da litispêndência como obstáculos à rediscussão da matéria em juízo. Ambos os institutos se fundam nos mesmos requisitos, mas se distinguem quanto ao momento processual em que se verificam: a litispêndência ocorre quando a nova ação é idêntica a uma ação ainda pendente de julgamento, enquanto a coisa julgada se configura quando a nova ação reproduz uma ação já julgada por sentença irrecorrível<sup>201</sup>.

A litispêndência ocorre quando há processos com idêntico objeto e a mesma relação jurídica controvertida é submetida a mais de um processo para ser decidida. Em suma, a litispêndência se verifica quando o Poder Judiciário é acionado a resolver a mesma questão em mais de um processo<sup>202</sup>.

Conforme visto no tópico anterior, a imutabilidade da sentença em ação popular apenas em relação ao autor seria incompatível com a finalidade da tutela coletiva, pois implicaria uma tentativa de personalizar algo que o legislador tratou de modo distinto em razão da natureza coletiva dos direitos difusos. Logo, o provimento jurisdicional em ação popular deve ter eficácia *erga omnes*, isto é, a sentença prolatada vinculará todos os cidadãos, abrangendo os demais legitimados para propor

<sup>199</sup> MARES, Daniele Aparecida Gonçalves Diniz; ZUFELATO, Camilo. Coisa Julgada na Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>200</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 508.

<sup>201</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Algumas observações sobre a ação civil pública e outras ações coletivas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 788, p. 57-75, jun. 2001.

<sup>202</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 202.

outras ações coletivas. As mesmas razões de decidir aplicadas à identificação da coisa julgada no processo coletivo aplicam-se para o reconhecimento da litispendência.

Isso ocorre porque, no processo coletivo, o elemento subjetivo ativo da demanda (o autor popular) não é relevante para sua identificação, diferentemente das demandas individuais. O que importa são os elementos objetivos (causa de pedir e pedido) e o elemento subjetivo passivo (réu). Se esses forem idênticos, já é o suficiente para as ações também o serem, ainda que possuam nomes jurídicos diferentes (por exemplo: ação popular/ação civil pública) e legitimados ativos distintos<sup>203</sup>.

A legitimidade ativa nas ações coletivas é extraordinária, concorrente e disjuntiva, ou seja, o legitimado atua em nome próprio defendendo o interesse coletivo, podendo haver vários legitimados com a mesma capacidade de propor a demanda sem a aquiescência dos demais. Logo, a litispendência coletiva não depende da identidade das partes, notadamente a identidade do polo ativo, mas sim da causa de pedir e do pedido<sup>204</sup>. Dessa forma, se duas ou mais demandas coletivas tiverem a mesma causa de pedir, pedido e réu(s) e tramitarem simultaneamente, a litispendência estará caracterizada. Seguindo o mesmo raciocínio, se houver formação de coisa julgada em uma ação do microsistema coletivo, eventuais ações futuras com mesma causa de pedir, pedido e réu(s), ainda que com outro nome jurídico e diferentes legitimados ativos, deverão ser extintas devido à existência do pressuposto processual negativo da coisa julgada.

O ponto mais controverso sobre o assunto se refere à consequência da litispendência entre ações coletivas. Segundo uma parte da doutrina, a litispendência só pode acarretar a extinção da ação coletiva se houver uma coincidência total dos três elementos da ação, isto é, além da mesma causa de pedir e do mesmo pedido, autor e réu devem também ser os mesmos. Embora admita que há litispendência mesmo quando autores distintos pleiteiam a tutela do mesmo interesse em juízo, essa corrente doutrinária sustenta que, nessa hipótese, as ações coletivas devem ser

---

<sup>203</sup> MARES, Daniele Aparecida Gonçalves Diniz; ZUFELATO, Camilo. Coisa Julgada na Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>204</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 203.

reunidas, resguardando-se o exercício do direito de ação e o princípio da inafastabilidade da jurisdição para os diversos autores das ações coletivas<sup>205</sup>.

Filiam-se a essa corrente doutrinária, dentre outros, Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Junior, entendendo que, no caso de litispendência entre ações propostas por diferentes legitimados contra o mesmo réu, a solução mais adequada não seria a extinção de uma das demandas, mas a reunião para julgamento conjunto. Os autores argumentam que se uma das ações fosse extinta o autor poderia intervir na outra, na condição de assistente litisconsorcial, já que possui legitimidade para a causa. Tal posicionamento se justificaria na economia processual, já que eventual pedido de intervenção do autor na outra demanda geraria a instauração de novo incidente, abrindo a possibilidade de novas manifestações e recursos<sup>206</sup>.

Esse não é, contudo, o posicionamento da doutrina majoritária, que preconiza a extinção do processo sem resolução do mérito quando ocorrer litispendência entre ações coletivas, ainda que sejam diferentes os autores. Nessa linha de raciocínio, o direito de ação estará preservado porque o autor da ação coletiva extinta poderá se habilitar como litisconsorte posterior ou assistente litisconsorcial do autor da ação coletiva que prosseguirá em seu curso<sup>207</sup>.

Parece ser mais processualmente econômica a extinção liminar da ação ajuizada com lide pendente do que o trâmite de inúmeras ações populares, ainda que reunidas sob o mesmo juízo, pois não se justifica a pluralidade de ações populares com o mesmo réu, mesma causa de pedir e mesmo pedido, ainda que propostas por autores diferentes. A solução de se aplicar o efeito da conexão nessa situação, juntando as ações coletivas idênticas, ignora o fato de que a extinção por litispendência é imperativa, enquanto a reunião das demandas por conexão não<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 373.

<sup>206</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 204.

<sup>207</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 373-374.

<sup>208</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 374.

### 2.3.5 Condições da ação

Antes de discorrer sobre as consequências geradas na ação popular pela alteração das condições da ação promovida pelo Código de Processo Civil 2015, faz-se necessário discorrer a respeito dos pressupostos processuais, para averiguar se a ausência de previsão das condições da ação como categoria autônoma no CPC e a supressão da possibilidade jurídica do pedido como condição da ação repercutem na coisa julgada material da ação popular. Também é preciso enfrentar as incongruências da teoria da asserção.

#### 2.3.5.1 Pressupostos processuais

No final do século XIX, Oskar von Bülow desenvolveu a teoria dos pressupostos processuais, de acordo com a qual, para que um processo seja válido e produza efeitos jurídicos, é necessário que estejam presentes determinados pressupostos, que podem ser classificados em pressupostos de existência e requisitos de validade<sup>209</sup>.

Segundo o clássico jurista, os pressupostos de existência são aqueles que devem estar presentes no momento da instauração do processo e são indispensáveis para que este exista. São eles: jurisdição, demanda e citação<sup>210</sup>.

Já os requisitos de validade são aqueles que devem ser observados durante todo o desenvolvimento do processo e são essenciais para que as decisões judiciais produzam efeitos jurídicos válidos. São eles: competência, capacidade das partes, capacidade postulatória, regularidade formal do processo, inexistência de fatos impeditivos ou extintivos do processo e observância do contraditório<sup>211</sup>.

A relação jurídica processual compreende as partes e o juiz. Tal relação jurídica, como qualquer outra, depende de certos requisitos legais para sua formação e eficácia. Caso esses pressupostos jurídicos não sejam atendidos, o processo não se configura ou não se desenrola como um instrumento apto a proporcionar a solução

<sup>209</sup> BÜLOW, Oskar Von. **Teoria das Exceções e dos Pressupostos Processuais**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas (SP): LZN Editora, 2005, p. 37.

<sup>210</sup> BÜLOW, Oskar Von. **Teoria das Exceções e dos Pressupostos Processuais**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas (SP): LZN Editora, 2005, p. 39-40.

<sup>211</sup> ALVIM, José Manuel de Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-5.4.

jurisdicional do conflito. Nesse sentido, o direito de ação, ou seja, o direito à tutela jurídica do Estado, está condicionado à existência de um processo regularmente constituído e desenvolvido<sup>212</sup>.

A doutrina e o próprio legislador classificam os pressupostos processuais em dois grupos: pressupostos de formação do processo e pressupostos de desenvolvimento válido do processo. Eles também são doutrinariamente classificados em objetivos e subjetivos. Os elementos objetivos e subjetivos do processo determinam a classificação doutrinária dos pressupostos processuais em objetivos e subjetivos, respectivamente. Nesse sentido, são pressupostos processuais subjetivos: a capacidade das partes para estar em juízo; a competência do órgão jurisdicional para julgar a causa; e a capacidade de postulação do representante processual da parte, que deve ser advogado habilitado<sup>213</sup>.

Os pressupostos processuais são as qualidades que devem ser apresentadas pelo juízo, pelas partes e pela matéria submetida, bem como pelos atos essenciais do início, para que se possa proferir uma sentença com a entrega da prestação jurisdicional. Nesse sentido, tudo o que se faz necessário para que tal sentença seja possível é pressuposto processual<sup>214</sup>.

A teoria dos pressupostos processuais é amplamente utilizada nos sistemas jurídicos de diversos países e tem influenciado significativamente a doutrina e a jurisprudência.

### 2.3.5.2 Condições da ação no CPC/1973

A categoria denominada “condição da ação” teve origem nas lições de autores italianos, especialmente Enrico Tullio Liebman, e se difundiu amplamente no discurso jurídico brasileiro. Essa categoria representa uma matéria submetida à cognição judicial relacionada a um dos elementos da ação – partes, pedido e causa de pedir –, situando-se em um círculo concêntrico intermediário entre questões de mérito e de admissibilidade<sup>215</sup>.

<sup>212</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Pressupostos processuais, condições da ação e mérito da causa. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, p. 41-49, jan./mar. 1980.

<sup>213</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Pressupostos processuais, condições da ação e mérito da causa. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, p. 41-49, jan./mar. 1980.

<sup>214</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de processo civil**. Atualização legislativa de Sergio Bermudes. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 24.

<sup>215</sup> FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Ensaio sobre direito processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Segundo essa teoria, as condições da ação não são questões de mérito ou de admissibilidade propriamente ditas, mas questões relacionadas à própria ação. Elas se localizariam entre as questões puramente formais e o mérito da causa. Essa noção foi amplamente aceita pela doutrina brasileira e tornou-se um elemento central nas discussões processuais, a ponto de ser positivada pelo Código de Processo Civil de 1973<sup>216</sup> e <sup>217</sup>.

Nesse ponto, vejam-se os artigos 267, 295 e 301 do CPC/1973<sup>218</sup>:

Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005)

[...]

IV - quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

[...]

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;

Art. 295. A petição inicial será indeferida:

I - quando for inepta;

II - quando a parte for manifestamente ilegítima;

III - quando o autor carecer de interesse processual;

[...]

Parágrafo único. Considera-se inepta a petição inicial quando:

[...]

III - o pedido for juridicamente impossível;

Art. 300. Compete ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

Art. 301. Compete-lhe, porém, antes de discutir o mérito, alegar:

[...]

IX - carência de ação [...].

Embora positivada no CPC/1973 e amplamente aceita no discurso jurídico brasileiro, a categoria “condição da ação” tem sido alvo de críticas fundamentadas na lógica processual. Argumenta-se que, como o órgão jurisdicional realiza apenas dois

<sup>216</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 203-211.

<sup>217</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENAHRT, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil – Vol. 1: teoria geral do processo civil**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RB-16.8.

<sup>218</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973, arts. 267, 295, 300 e 301. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

tipos de juízo – de admissibilidade e de mérito – só poderia haver duas espécies de questões a serem examinadas: questões de admissibilidade ou questões de mérito<sup>219</sup>.

Dessa forma, a criação de uma terceira espécie de questão, como a “condição da ação”, no limiar entre as outras duas, não teria sentido lógico. Vem ao caso o exemplo da doutrina alemã, que divide as questões em admissibilidade e mérito, sem a necessidade da criação de uma terceira espécie. Nesse sentido, a adoção do binômio não eliminaria as condições da ação, mas apenas o conceito em si. Dito de outro modo, as questões de legitimidade, possibilidade jurídica do pedido e interesse jurídico ainda seriam examinadas, mas como questões de mérito (as duas primeiras) ou como questões de admissibilidade (a última)<sup>220</sup>.

Essa, aliás, é a tese defendida nesta dissertação, por ser amplamente aplicável às condições da ação na ação popular. Em tópicos específicos se adentrará em cada uma das três condições da ação (legitimidade ordinária e extraordinária, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido) relacionando-as individualmente com o juízo de admissibilidade ou de mérito da ação popular.

### 2.3.5.3 Condições da ação no CPC/2015

Como já adiantado acima, o Código de Processo Civil de 2015 suprimiu o termo “condições da ação”, de modo que esse silêncio passou a ser compreendido por parcela dos processualistas como indicativo de que, a exemplo do direito alemão, o ordenamento brasileiro teria passado a adotar a classificação binária da natureza das questões atinentes ao processo – questões de juízo de admissibilidade e questões de juízo de mérito, tão somente<sup>221 e 222</sup>.

<sup>219</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 421.

<sup>220</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 421-422.

<sup>221</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENAHRT, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil – Vol. 1**: teoria geral do processo civil. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RB-16.10.

<sup>222</sup> NERY, Rodrigo. Reflexões sobre a legitimidade *ad causam* e a legitimidade *ad actum*: a alternância entre filtro meritório e filtro processual a depender da situação legitimante. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 329. ano 47. p. 101-117, jul. 2022.

Assim, se a categoria condições da ação foi extinta pelo CPC/2015<sup>223</sup>, é de se indagar se a legitimidade e o interesse de agir teriam sido realocados como questões de admissibilidade (pressupostos processuais) ou como questões de mérito.

Já era defendida a inexistência das condições da ação como questões autônomas dissociadas das questões de admissibilidade e de mérito ainda na vigência do CPC/1973<sup>224</sup>, pois, ao proferir a decisão, o juiz só considera duas categorias de requisitos: os pressupostos processuais, que incluem todos os aspectos relacionados à formação da relação processual e devem estar presentes para que a ação seja válida, e o mérito da causa, que também abrange as condições da ação. Ou seja, as condições da ação não seriam requisitos essenciais para decidir sobre o mérito da causa, mas, sim, parte dele. Em outras palavras, ao analisá-las, o juiz está determinando quem tem razão. Se algum dos requisitos não estiver presente, a decisão do juiz será de improcedência da ação<sup>225</sup>.

No teor do artigo 267, inciso VI, do CPC/1973<sup>226</sup>, três seriam as condições da ação: possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade para a causa. Posteriormente, contudo, Enrico Tullio Liebman eliminou a possibilidade jurídica do pedido como condição da ação autônoma – curiosamente porque o divórcio, que era seu principal exemplo, passou a ser permitido na Itália. Hodiernamente, há quem defenda que a possibilidade jurídica do pedido se encontre inserida no conceito de interesse de agir<sup>227</sup>.

Todavia, a melhor interpretação a ser dada para o CPC/2015<sup>228</sup> não mais prever a impossibilidade jurídica como fundamento para a extinção do processo sem

<sup>223</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>224</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>225</sup> ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. **Comentários ao Código de Processo Civil. v. 2**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 317-318.

<sup>226</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973, art. 267. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>227</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. Será o fim da categoria "condição da ação"? Uma resposta a Fredie Didier Junior. **Revista de Processo**, v. 197, p. 261-269, jul. 2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522900/mod\\_resource/content/1/C%C3%82MARA%2C%20condi%C3%A7%C3%B5es%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522900/mod_resource/content/1/C%C3%82MARA%2C%20condi%C3%A7%C3%B5es%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>228</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

juízo de mérito é a de que o reconhecimento dessa circunstância leva ao julgamento de improcedência do pedido e torna a decisão materialmente imutável.

Essa conclusão vai, inclusive, ao encontro do princípio da primazia da decisão de mérito, positivado nos artigos 4º e 488 do CPC/2015. Se o juízo, sempre que possível, deve resolver o mérito em favor da parte a quem aproveitaria a sentença terminativa (juízo de admissibilidade, artigo 485 do CPC), como explicar uma decisão que extingue o processo sem julgamento do mérito fundamentada na impossibilidade jurídica do pedido, ao invés de reconhecer que o autor não possui o direito que pleiteia contra o réu (sentença de improcedência, artigo 487, I, do CPC)<sup>229</sup>?

Ora, quem pleiteia pedido juridicamente impossível não possui o direito material que pleiteia.

A possibilidade jurídica do pedido sempre foi alvo de críticas, devido à dificuldade em distinguir claramente entre a decisão que encerra o processo por impossibilidade jurídica do pedido e a decisão de mérito que rejeita a demanda. Essas críticas foram levadas em consideração pelo novo Código de Processo Civil<sup>230</sup>, que não menciona mais a impossibilidade jurídica como uma das condições de ação, concentrando-se apenas no interesse de agir e na legitimidade para agir (artigos 17, 330, 331, 337, IX e 485, VI todos do CPC/2015)<sup>231</sup>.

Eduardo de Avelar Lamy e André Schmidt Jannis afirmam ser inegável que as condições da ação são pertinentes ao mérito da demanda, uma vez que são consequências dos elementos que identificam a ação (partes, pedido e causa de pedir), e desses elementos são extraídos os elementos de validade dos atos jurídicos na vida civil (capacidade do agente, objeto lícito e possível, determinado ou determinável e a forma permitida ou não proibida em lei), conforme previsto no artigo 104 do Código Civil de 2002<sup>232</sup>. Por conseguinte, a análise da validade dos atos

<sup>229</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 4º, 485, 487 e 488. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>230</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 17, 330, 331, 337, IX e 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>231</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 117.

<sup>232</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002, art. 104. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 23 set. 2023.

jurídicos resulta necessariamente no exame das condições da ação, o que justifica a confusão entre as condições da ação e o mérito<sup>233</sup>.

Considerar que as condições da ação seriam uma espécie autônoma apartada dos pressupostos processuais e das questões de mérito, apesar de consagrada na doutrina pátria e positivada no CPC/1973<sup>234</sup>, não afasta o grande problema dessa concepção.

Se o órgão jurisdicional realiza apenas dois tipos de julgamentos – juízo de admissibilidade e de mérito –, então apenas duas categorias de questões podem ser examinadas pelo órgão jurisdicional. Não é lógico criar uma terceira categoria, já que a questão só pode ser de mérito ou de admissibilidade. Nesse sentido, o professor Fredie Didier Junior esclarece que, adotando apenas duas questões (pressupostos processuais e mérito), as condições da ação não deixariam de ser analisadas pelo juízo. Veja-se:

Ao adotar o binômio, as condições da ação não desapareceriam. É o conceito “condição da ação” que seria eliminado. Aquilo que por meio dele se buscava identificar permaneceria existente, obviamente. O órgão jurisdicional ainda teria de examinar a legitimidade, o interesse e a possibilidade jurídica do pedido. Tais questões seriam examinadas ou como questões de mérito (possibilidade jurídica do pedido e legitimação *ad causam* ordinária) ou como pressupostos processuais (interesse de agir e legitimação extraordinária)<sup>235</sup>.

Para tentar lidar com essa incongruência entre a suposta existência de três tipos de questões (pressupostos processuais, condições da ação e mérito) e apenas dois juízos (admissibilidade e mérito) concebeu-se a teoria da asserção.

<sup>233</sup> LAMY, Eduardo de Avelar; JANNIS, André Schmidt. A Atemporalidade da teoria da asserção. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 306, p. 49-64, ago. 2020.

<sup>234</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>235</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 422.

#### 2.3.5.4 Teoria da Asserção

Buscando solucionar o descompasso entre as questões passíveis de análise e os respectivos juízos, a teoria da asserção passou a ser aceita por parcela da doutrina e pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>236</sup>.

Segundo essa teoria, as condições da ação devem ser avaliadas com base nas alegações apresentadas pelo autor em sua petição inicial. Se as condições parecem estar corretas na petição, mas posteriormente se verifica a falta de implementação concreta, então isso passaria a ser uma questão de mérito<sup>237</sup>. De outra banda, se na petição inicial o autor descreve uma situação em que uma das condições da ação já não se mostra presente, isso seria considerado uma questão preliminar. Se o autor dissimula os fatos verdadeiros e descreve uma situação falsa, a falta de uma condição da ação seria um motivo para julgar a demanda improcedente (mérito)<sup>238</sup>.

Essa teoria é chamada de teoria da asserção, pois se baseia no modo como o autor alega os fatos em sua petição inicial<sup>239</sup>.

Segundo essa teoria, a verificação do preenchimento das condições da ação dispensa a produção de provas em juízo, como a legitimidade *ad causam* ou o

<sup>236</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **AgInt no REsp 1785224/TO**. Relator: Min. Raul Araújo. Data de julgamento: 13/03/2023, data de publicação: 31/03/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201803244774&dt\\_publicacao=31/03/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803244774&dt_publicacao=31/03/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1733387/SP**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 15/05/2018, data de publicação: 18/05/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201501894462&dt\\_publicacao=18/05/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501894462&dt_publicacao=18/05/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1893387/SP**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 22/06/2021, data de publicação: 30/06/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001810681&dt\\_publicacao=30/06/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001810681&dt_publicacao=30/06/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **AgInt no AREsp n. 1308166/MA**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 11/06/2019, data de publicação: 28/06/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201801409475&dt\\_publicacao=28/06/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801409475&dt_publicacao=28/06/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **AgInt no AREsp n. 765013/SP**. Relator: Min. Raul Araújo. Data de julgamento: 22/11/2021, data de publicação: 30/11/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201502064453&dt\\_publicacao=30/11/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502064453&dt_publicacao=30/11/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>237</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 118.

<sup>238</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, local. 3. Os elementos e as condições da ação popular.

<sup>239</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-4.26.

interesse de agir. Não é necessário produzir prova para verificar o interesse de agir, uma vez que isso é possível a partir da afirmação do demandante. Se as condições da ação estiverem presentes, a parte da admissibilidade do processo está decidida; se não estiverem presentes, no entanto, o caso será extinto sem exame do mérito<sup>240</sup>.

A teoria da asserção nasceu da complexidade em distinguir a possibilidade jurídica do pedido e a legitimidade da parte em questões de mérito. Ela cria um método de distinção segundo o qual, se a questão é examinada apenas com base nas alegações apresentadas nas petições em juízo, ela é considerada uma condição da ação. No entanto, se a análise das provas é necessária, a questão é tratada como uma questão de mérito. Também conhecida como *prospettazione*, essa teoria foi criada com o objetivo de diferenciar as condições da ação do mérito e reduzir as críticas contra a teoria eclética de Enrico Tullio Liebman<sup>241</sup>.

O posicionamento contrário à teoria da asserção considera que a natureza de uma condição da ação não pode ser transformada em uma questão de mérito ou de admissibilidade apenas pelo comportamento do autor<sup>242</sup>.

Como apontam os posicionamentos críticos à teoria da asserção, em decorrência dela o julgamento das mesmas questões jurídicas (legitimidade de parte, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido) teria consequências diametralmente opostas a depender do momento processual em que a questão for decidida. Se as condições da ação forem analisadas já na fase postulatória, o julgamento ensejará o reconhecimento de carência da ação, repercutindo na coisa julgada formal (eficácia apenas endoprocessual), permanecendo a possibilidade de nova propositura da demanda. Já na hipótese de as questões serem decididas após a fase probatória, o resultado seria oposto, isto é, a sentença seria proferida com resolução do mérito, acobertada pelo instituto da coisa julgada material (eficácia endo e extraprocessual), sendo incabível a propositura de nova ação para rediscutir a matéria<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 492-494.

<sup>241</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. Será o fim da categoria condições da ação? Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Junior e Alexandre Freitas Câmara. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 198, p. 227-236, ago. 2011. DTR\2011\2320.

<sup>242</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 119.

<sup>243</sup> SILVEIRA, Bruna Braga da. Um olhar sobre as condições da ação pelo prisma da teoria geral do processo: primeiras impressões. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 976, p. 341-362, fev. 2017.

Há que se concordar com as críticas à teoria da asserção. Analisando cada uma das condições da ação, ficam mais evidentes as inconsistências dessa teoria.

Um pedido que seja negado por impossibilidade jurídica deve ser sempre proferido por uma decisão de mérito, seja essa decisão baseada em ampla dilação probatória, seja embasada diretamente na petição inicial, pois em ambos os casos a cognição é exauriente e o conteúdo é do artigo 487, I, do CPC/2015<sup>244</sup>.

As mesmas razões se aplicam à decisão que reconhece a ilegitimidade ordinária da parte. A sentença que reconhece que uma parte não possui legitimidade ordinária ativa ou passiva em face de determinado pedido e causa de pedir é decisão que nega o pedido no seu mérito, seja fundamentada a partir dos argumentos das partes, seja após a fase probatória.

Já o interesse de agir e a legitimidade extraordinária, quando não estiverem presentes, levam à decisão terminativa (juízo de admissibilidade) mesmo que a fundamentação da decisão seja baseada em farta produção probatória.

#### 2.3.5.5 Condições da ação na ação popular

Além da importância da discussão acerca das condições da ação em si, há certas particularidades da ação popular – como a posição inaugural da respectiva lei no regramento do processo coletivo e o efeito *erga omnes* da coisa julgada decorrente dessas ações – que trazem particular relevância para a intersecção entre as duas temáticas, mais especificamente as consequências da decisão que julga a carência de uma ação popular.

Como discorrido nos tópicos anteriores, a doutrina oscila na classificação das condições da ação como juízo de admissibilidade ou de mérito. Essa imprecisão – se assim pode ser chamada – parece decorrer do tratamento equivalente dispensado às três clássicas condições da ação, a despeito das nítidas diferenças entre o interesse de agir, a legitimidade e a possibilidade jurídica do pedido, que refletem em como elas se relacionam com os pressupostos processuais e com o mérito da demanda.

---

<sup>244</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 487, I. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

Para a adequada compreensão dos efeitos da decisão que julga carente a ação popular, faz-se necessário, antes, analisar cada uma delas de forma autônoma, além de distinguir as especificidades da legitimidade ativa e passiva no processo coletivo.

#### 2.3.5.5.1 Interesse processual

O interesse de agir se configura como um interesse processual, derivado e instrumental em relação ao interesse material primário. Ele visa o provimento jurisdicional como meio para alcançar a tutela de um interesse primário violado pela conduta da parte adversa, ou, de forma mais ampla, pela situação fática objetivamente existente<sup>245</sup>.

Para ilustrar a diferença entre o interesse material primário e o interesse processual, veja-se o seguinte exemplo: o credor de determinada quantia tem o interesse primário de receber o respectivo valor; o interesse de agir, que emergirá se o devedor não efetuar o pagamento no prazo, terá como objeto a sua condenação e, posteriormente, a execução forçada à custa do seu patrimônio<sup>246</sup>.

O interesse de agir somente se manifesta com a existência efetiva ou declarada de um conflito de interesses. O exercício do direito de ação, para ser legítimo, pressupõe um conflito de interesses em uma lide cuja composição se solicita do Estado-Juiz<sup>247</sup>.

O direito de ação é atribuído ao titular de um interesse em conflito com o interesse de outrem. Por meio da ação, o primeiro pretende a subordinação do interesse do segundo ao próprio, ao que esse resiste. A ação, portanto, visa uma providência jurisdicional que componha a lide, isto é, que aplique a lei ao caso concreto<sup>248</sup>.

Trazendo a temática do interesse processual para a ação popular, observa-se que ele é verificado a partir da necessidade concreta do processo para que o

---

<sup>245</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 206.

<sup>246</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 206.

<sup>247</sup> SANTOS, Moacyr Amaral; KÖHNEN, Maria Beatriz Amaral Santos. **Primeiras linhas de direito processual civil - volume 1**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 417 p., p. 201-202.

<sup>248</sup> SANTOS, Moacyr Amaral; KÖHNEN, Maria Beatriz Amaral Santos. **Primeiras linhas de direito processual civil - volume 1**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 417 p., p. 201-202.

cidadão possa buscar a proteção do patrimônio público ameaçado ou prejudicado pelos atos dos agentes públicos. Além disso, a adequação do pedido também é considerada, ou seja, avalia-se se a solicitação de anulação desses atos e a recomposição do patrimônio são apropriadas para a ação popular corretiva. Na falta de qualquer um desses requisitos, o autor popular não terá interesse de agir e a ação será considerada carente de fundamento<sup>249</sup>.

Um exemplo concreto de ação popular sem interesse processual se observa em uma demanda dessa natureza proposta com o intuito de impugnar um licenciamento ambiental, sendo que o órgão ambiental apenas deu seguimento ao pedido de licenciamento, sem ainda ter proferido sua decisão<sup>250</sup>.

Dessa forma, não há interesse processual para o julgamento de uma ação popular quando o cidadão a propõe com base em especulações, sem apresentar evidência de que o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural estão realmente ameaçados ou foram lesados por atos administrativos dos gestores públicos. Em casos tais, em que o autor popular não tem a necessidade concreta do processo para proteger o patrimônio público, a adequação do pedido é questionável, o que tornaria a ação carente de fundamento e, portanto, sem interesse processual.

Na ausência de interesse processual, seja ela constatada liminarmente ou após a instrução do processo, deve o órgão julgador não resolver o mérito e proferir decisão terminativa, sem aptidão para fazer coisa julgada material (artigo 485, VI, do CPC/2015)<sup>251</sup>, pois o interesse processual é um pressuposto do processo e sua análise é feita no juízo de admissibilidade.

---

<sup>249</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, local. 3. Os elementos e as condições da ação popular.

<sup>250</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima segunda turma). **AG 5039304-97.2022.4.04.0000**. Relator: João Pedro Gebran Neto. Juntado aos autos em 12/04/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003958784&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=b1f0a8cf](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003958784&versao_gproc=3&crc_gproc=b1f0a8cf). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>251</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 487, I. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

### 2.3.5.5.2 Legitimidade ativa

A capacidade processual resulta da verificação de circunstâncias, condições e qualidades, presentes em determinados sujeitos, que lhes permitem buscar a solução de uma situação jurídica. A ação judicial é um direito conferido legalmente a certas pessoas que possuem a capacidade de conduzir o processo, tanto na posição de autor quanto de réu, independentemente de serem, ou não, partes de uma relação jurídica material – o que normalmente ocorre. Quando coincidirem as pessoas processualmente autorizadas com as titulares da relação jurídica, qualifica-se como legitimação ordinária; quando não, denomina-se legitimação extraordinária<sup>252</sup>.

Nesse sentido, Enrico Tullio Liebman, ao prever a possibilidade de legitimação extraordinária, destaca: “todavia, em casos expressamente indicados na lei, pode ser reconhecida ao terceiro uma legitimação extraordinária, que lhe confere o direito de perseguir em Juízo um direito alheio”<sup>253</sup>.

A ação popular se configura como um instrumento de legitimação extraordinária para agir, no qual o cidadão atua em nome da coletividade, substituindo-a processualmente. Dessa forma, o cidadão assume o papel de substituto processual, com base na sua condição de cidadania. Sendo assim, a legitimidade para agir do cidadão na ação popular é extraordinária e se justifica pela defesa dos interesses coletivos<sup>254</sup>.

Assim, solução semelhante à ausência de interesse processual cabe à ação popular na qual se verifique a ilegitimidade do autor popular (artigo 485, VI, do CPC/2015)<sup>255</sup>. Para alcançar essa conclusão é preciso, antes, compreender a natureza jurídica da legitimação ativa no processo coletivo.

A natureza jurídica da legitimidade ativa no processo coletivo é extraordinária, porquanto o autor está autorizado a defender em juízo interesse da coletividade, ou seja, que não é próprio. Não há, por conseguinte, coincidência entre o legitimado e o

<sup>252</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 154.

<sup>253</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 211-212.

<sup>254</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 20.

<sup>255</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

titular do direito tutelado no processo coletivo<sup>256</sup>. O autor popular vai a juízo defender interesse difuso da coletividade, relacionado à proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. O autor popular não poderia, em processo individual ordinário, mover uma ação para tutelar esses mesmos interesses, pois não teria legitimação ordinária nessa demanda. Resta inequívoco, portanto, que a legitimidade ativa na ação popular é extraordinária<sup>257</sup>.

A ausência de legitimação extraordinária não leva à resolução do mérito da causa: trata-se de análise puramente do direito de condução do processo, sem investigação dos fundamentos da demanda. Nesses casos, há rejeição da demanda por inadmissibilidade, na forma do artigo 485, VI, do CPC<sup>258 e 259</sup>.

Uma vez compreendido que a legitimação ativa na ação popular é extraordinária e que a decisão judicial que reconhece a ilegitimidade do autor é decisão terminativa – pois extingue o processo sem julgamento do mérito (artigo 485, VI, do CPC)<sup>260</sup>, não sendo apta a formar coisa julgada material –, cumpre analisar quem são os legitimados extraordinários previstos pelo inciso LXXIII do artigo 5º da CF<sup>261</sup> e pelo artigo 1º da Lei 4.717/1965<sup>262</sup> a ajuizarem ação dessa espécie.

A legitimidade ativa para a ação popular – completamente inovadora à época da lei que a regulamentou, principalmente quanto aos dogmas processualistas tradicionais –, na literalidade do inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição de 1988<sup>263</sup>

<sup>256</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 227.

<sup>257</sup> ALVIM, José Manoel de Arruda. Ação popular. **Revista de Processo**, ano 8, n. 32, p. 163-177, out.-dez. 1983.

<sup>258</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485, VI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>259</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 471.

<sup>260</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485, VI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>261</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º, LXXIII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>262</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>263</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º, LXXIII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

e do artigo 1º da Lei 4.717/1965<sup>264</sup>, foi reservada a “qualquer cidadão”, tendo o §3º do artigo 1º estabelecido que a prova da cidadania se faria com a apresentação do título eleitoral<sup>265</sup>.

Apesar de estar regulamentada há mais de meio século, e da aparente singeleza das disposições legais, ainda paira controvérsia sobre o tema: afinal, o que significa “qualquer cidadão”? Seria a ação popular destinada tão somente aos portadores de título eleitoral ou a todos que desfrutam da cidadania em nosso país<sup>266</sup>?

Segundo a corrente majoritária da doutrina e o entendimento consolidado dos tribunais, o conceito de cidadão, para os fins do dispositivo constitucional que prevê a ação popular, deve ser interpretado de forma restrita. Assim, somente pode ser considerado cidadão, nesse contexto, aquele que possui e exerce os direitos políticos em sentido estrito, que são conferidos ao indivíduo como integrante da organização política de uma nação: os direitos de sufrágio ativo e passivo, ou seja, de eleger e ser eleito. Por outro lado, aqueles que não estão no gozo dos direitos políticos, por qualquer motivo, não se enquadram na condição de cidadãos para a propositura da ação popular<sup>267 e 268</sup>.

Sem embargo, parcela respeitável da doutrina discorda dessa interpretação restritiva. Para essa corrente, o termo *cidadão*, empregado no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição de 1988, assim como nas Constituições anteriores, teve como objetivo apenas excluir estrangeiros e pessoas jurídicas da legitimidade para propor a ação popular. Logo, o termo serve para indicar o brasileiro, de forma ampla. Essa

<sup>264</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>265</sup> GUEDES, Jefferson Carús; SANTOS, Giselli dos. A injustificável restrição à legitimidade ativa das ações populares e a dificuldade de superar “mitos jurídicos”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 279-294, ago. 2023.

<sup>266</sup> GUEDES, Jefferson Carús; SANTOS, Giselli dos. A injustificável restrição à legitimidade ativa das ações populares e a dificuldade de superar “mitos jurídicos”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 279-294, ago. 2023.

<sup>267</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p.157.

<sup>268</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **EDcl no REsp n. 538.240/MG**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Data de julgamento: 17/04/2007, data de publicação: 30/04/2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200300910462&dt\\_publicacao=30/04/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200300910462&dt_publicacao=30/04/2007). Acesso em: 07 fev. 2024.

compreensão do termo é reforçada pela Constituição vigente, que ampliou a concepção de cidadania<sup>269 e 270</sup>.

De qualquer sorte, a interpretação restrita, aceita pela doutrina, se consolidou. Portanto, na prática forense, somente quem está no exercício de seus direitos político-eleitorais – em suma, o eleitor – é considerado parte legítima para propor ação popular<sup>271</sup>.

Por fim, cumpre pontuar que a pessoa jurídica não possui legitimidade para propor ação popular, seja ela associação, ente federativo ou mesmo partido político<sup>272</sup>.

### 2.3.5.5.3 Legitimidade passiva

Situação diversa é a legitimação do polo passivo da ação popular, a qual, por sua vez, é ordinária: ou seja, o réu na ação popular, seja ele pessoa física ou jurídica, é o próprio titular do direito material em disputa – o “legitimado ordinário é aquele que defende em juízo interesse próprio”<sup>273</sup>. Em um caso concreto, o réu só terá legitimidade para figurar no polo passivo da ação popular se for a pessoa física ou jurídica responsável pelo ato causador do dano à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico ou ao patrimônio cultural.

A legitimação passiva, que é um elemento ou aspecto da legitimação para agir, corresponde ao titular do interesse contrário ao do autor. A legitimação para contestar se refere à capacidade de resistir à pretensão do autor popular. Cabe ressaltar, nesse sentido, que o requisito da cidadania é exigido apenas para a condição do autor, e não para o réu, conforme se depreende, sem maiores questionamentos, do texto do artigo 6º da LAP<sup>274</sup>.

A decisão judicial que conclui ser o réu parte ilegítima para figurar no polo passivo de uma ação popular diz, na prática, que aquele réu não pode ser

<sup>269</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p.193.

<sup>270</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, p. 399.

<sup>271</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p.158.

<sup>272</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Diário de Justiça de 25 jul. 1963. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 29, n. 42, p. 52398, 1963.

<sup>273</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 465.

<sup>274</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 22.

responsabilizado pelos alegados danos causados à coletividade. É inegavelmente uma decisão de mérito, uma vez que aborda a relação jurídica substancial entre as partes envolvidas no processo. Ao reconhecer a ilegitimidade passiva do réu, o juiz está analisando a pertinência da ação proposta pelo autor popular em relação àquele réu específico. Assim, essa decisão não se limita a aspectos processuais, mas adentra a esfera do direito material, avaliando se o réu é, de fato, a parte adequada para responder à pretensão do autor.

Ao reconhecer a ilegitimidade passiva, o juiz está, na verdade, julgando improcedente o pedido em relação ao réu, pois decide que ele não é a parte responsável pelos supostos danos à coletividade. Essa decisão implica que o autor não conseguiu comprovar a existência de uma relação jurídica entre o dano tutelado pela ação popular proposta e o réu indicado. Por consequência, uma vez que a decisão de mérito está relacionada à análise da procedência ou improcedência do pedido, ao reconhecer a ilegitimidade passiva do réu, o juízo está, inequivocamente, julgando o pedido improcedente em relação a essa parte específica.

Corroborando esse posicionamento, a respeito da decisão que acolhe a ilegitimidade de parte, Fredie Didier Junior é categórico em afirmar que se trata de decisão de mérito:

Enfim, o inciso VI do artigo 485, CPC, que autoriza a extinção do processo sem resolução do mérito, por ausência de legitimidade, deve ser compreendido como se dissesse respeito apenas à falta de legitimidade extraordinária, pois a falta de legitimidade ordinária equivale à não titularidade do direito discutido, hipótese clara de improcedência do pedido nos termos do inciso I do artigo 487 do CPC<sup>275</sup>.

Note-se que a teoria da asserção também não tem qualquer pertinência aqui. Pouco importa se a decisão judicial que concluiu não ser o réu responsável pelo dano tenha sido proferida liminarmente, fundamentada apenas a partir da análise da petição inicial ou se necessitou de amplo debate e produção probatória para concluir que a pessoa arrolada como réu não é a responsável pelo dano. Em qualquer uma das hipóteses o julgamento é de improcedência (artigo 487 do CPC)<sup>276</sup>, apto a fazer coisa

---

<sup>275</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 483.

<sup>276</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 487. Disponível em:

julgada material com eficácia *erga omnes*, salvo se a improcedência for por ausência de provas (artigo 18 da Lei 4.7174/1965)<sup>277</sup>.

#### 2.3.5.5.4 Possibilidade jurídica do pedido

O Código de Processo Civil de 2015, diferentemente do que dispunha o revogado Código de 1973, não prevê a extinção do processo diante da impossibilidade jurídica do pedido. A ausência dessa referência sugere que a possibilidade jurídica do pedido não é mais uma questão de admissibilidade, mas sim uma questão de mérito<sup>278</sup>.

O inciso VI do artigo 485 do CPC/2015, que se refere à extinção do processo sem resolução do mérito, trata apenas da ausência de legitimidade e interesse processual, sem mencionar a falta de possibilidade jurídica do pedido. De maneira semelhante, o artigo 330 do CPC/2015<sup>279</sup>, que lista as hipóteses de indeferimento da petição inicial, não mais faz menção à impossibilidade jurídica do pedido, ao contrário do que era feito no artigo 295, parágrafo único, inciso III, do CPC/1973<sup>280</sup>.

Leonardo Carneiro da Cunha, comentando a ausência de previsão da possibilidade jurídica do pedido na redação do então projeto do novo CPC, afirmava que ela não seria mais considerada uma condição da ação. A partir disso, segundo o entendimento defendido pelo autor, se um pedido for juridicamente impossível, o juiz deverá emitir uma sentença de improcedência em vez de julgar a ação como carente<sup>281</sup>. Cunha prossegue, ainda, defendendo que o então Projeto do novo Código de Processo Civil aparentemente seguia essa orientação ao eliminar a possibilidade

---

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>277</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 18. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>278</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 116.

<sup>279</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 330 e 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>280</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>281</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. Será o fim da categoria condições da ação? Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Junior e Alexandre Freitas Câmara. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 198, p. 227-236, ago. 2011. DTR\2011\2320.

jurídica do pedido como condição da ação. Assim, se um pedido for juridicamente impossível, haverá uma sentença de improcedência, que formará coisa julgada material. A parte que propõe a ação pode ter interesse de agir, independentemente da impossibilidade jurídica do pedido, dependendo dos elementos extraídos da análise de sua *causa petendi*. Desse modo, a possibilidade jurídica do pedido não se confunde com o interesse de agir, uma vez que a parte pode ter interesse em buscar a prestação jurisdicional postulada, mesmo que o pedido seja juridicamente impossível. No entanto, como o pedido é proibido pelo sistema normativo, a solução será a improcedência<sup>282</sup>.

Há mais de duas décadas, já se defendia que a análise da impossibilidade jurídica do pedido envolve um juízo de mérito e não de admissibilidade. A distinção entre institutos jurídicos similares não está na nomenclatura, mas sim no conteúdo e objeto de cada um. Quando se analisam a possibilidade jurídica do pedido e o mérito, desconsiderando a nomenclatura, percebe-se que ambos tratam essencialmente da mesma questão: determinar se o autor possui ou não um direito. A única distinção é que em um dos casos a análise é mais superficial do que no outro; no entanto, é indiscutível que nos dois casos o juízo do pedido é de mérito<sup>283</sup>.

A possibilidade jurídica do pedido se relaciona à admissibilidade jurídica, em abstrato, da pretensão concreta formulada. Logo, trata-se de uma decisão de mérito, ainda que, sob certa ótica, abstrata. A verificação da impossibilidade jurídica do pedido, por sua vez, sempre evidenciou, com clareza, o problema da inexistência de limites precisos entre o mérito e as condições da ação. Reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido implica, necessariamente, ter examinado o mérito, ainda que sob o aspecto exclusivamente jurídico<sup>284</sup>.

A ausência de previsão no CPC/2015 da extinção do processo sem julgamento do mérito na hipótese de impossibilidade jurídica do pedido resolve problema teórico antigo e deixa claro que a decisão que concluir pelo não preenchimento da viabilidade do pedido é matéria de mérito, caso em que a decisão fará coisa julgada material.

---

<sup>282</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. Será o fim da categoria condições da ação? Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Junior e Alexandre Freitas Câmara. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 198, p. 227-236, ago. 2011. DTR\2011\2320.

<sup>283</sup> MEDINA, José Miguel Garcia de. Possibilidade Jurídica do Pedido e Mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 93, p. 371-383, jan./mar. 1999.

<sup>284</sup> ALVIM, Teresa Arruda. **Nulidades do Processo e da Sentença**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-1.9.

Assim, essa alteração trazida pelo Código de Processo Civil aplica-se plenamente à ação popular, de modo que a sentença que reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido do autor popular é sentença com conteúdo de mérito (artigo 487, I, do CPC/2015) e fará coisa julgada material com eficácia *erga omnes*<sup>285</sup>.

Dialogando com essa questão, ao comentar o artigo 4º do CPC/2015 (“as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”), Pedro Miranda de Oliveira destaca que, em um primeiro momento, o artigo se refere ao princípio da duração razoável do processo. Contudo, o dispositivo também consagra o princípio da primazia da decisão de mérito, que estabelece como direito da parte a solução integral da controvérsia. Nesse sentido, o órgão julgador deve priorizar a decisão de mérito, buscando alcançá-la sempre que possível. Isso vale tanto para a demanda principal (veiculada pela petição inicial) quanto para os recursos ou as demandas incidentais<sup>286 e 287</sup>.

O princípio da primazia da decisão de mérito decorre do princípio da instrumentalidade das formas e se relaciona com as premissas do formalismo-valorativo, em oposição ao formalismo excessivo. O processo não é um fim em si mesmo, mas um meio para a obtenção da justiça material, devendo seus institutos serem conformados pelas máximas estabelecidas pela Constituição da República. A prevalência do mérito sobre a forma reflete a vitória do direito material sobre o direito processual<sup>288</sup>.

A conclusão de que a sentença que decidir pela impossibilidade jurídica do pedido do autor popular é de mérito (artigo 487, I, do CPC/2015) e fará coisa julgada material com eficácia *erga omnes*, outrossim, se coaduna, também, com a previsão do artigo 488 do CPC/2015, que estabelece que, se a decisão for favorável à parte que seria beneficiada caso o processo fosse extinto sem resolução do mérito, o juiz

---

<sup>285</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 487, I. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>286</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Apontamentos sobre o novíssimo sistema recursal. **Revista de Processo**, v. 250, p. 265-286, dez. 2015.

<sup>287</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 4º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>288</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Apontamentos sobre o novíssimo sistema recursal. **Revista de Processo**, v. 250, p. 265-286, dez. 2015.

deve resolver o mérito. Ora, se o pedido do autor é juridicamente impossível, por que a decisão deveria ser de extinção do processo sem julgamento do mérito (artigo 485 do CPC), se seria plenamente possível resolver o mérito em favor do réu? O artigo 488 reforça o princípio da primazia da decisão de mérito ao estabelecer que a decisão judicial deve ser proferida de forma a garantir a efetividade do direito das partes, com eficácia *in* e *extra*processual<sup>289</sup>.

#### 2.3.5.6 *A coisa julgada e a decisão que reconhece a ausência de condição da ação na ação popular*

A indiscutível importância da ação popular, tanto no ordenamento quanto no contexto político-democrático, agrega especial relevância à correta compreensão da natureza jurídica da decisão que conclui pela ausência de uma condição da ação nessas demandas. Diante de sua ampla legitimidade ativa – são milhões os autores populares em potencial – a aptidão de uma sentença de mérito em ação popular fazer coisa julgada *erga omnes* pode impedir que, em se reconhecendo a ausência de uma dessas condições, outro autor popular reedite nova ação com a mesma causa de pedir e pedido.

Ao retirar do ordenamento a categoria denominada “condição da ação”, originada na teoria eclética de Enrico Tullio Liebman, O CPC/2015 facilitou a compreensão acerca da natureza jurídica da decisão que conclui pela carência de ação. Essa aparentemente sutil inovação legislativa viabilizou a análise de cada uma das condições da ação individualmente, bem como suas relações com o mérito da demanda. Possibilitou, ainda, que a teoria geral do processo aposentasse a anacrônica teoria das condições da ação de Liebman e sua malsucedida tentativa de aprimoramento – a teoria da asserção<sup>290</sup>.

Assim, segundo o atual diploma processual, ao constatar que o pedido do autor popular é desprovido de possibilidade jurídica ou que o réu por ele arrolado não tem legitimidade ordinária para figurar no polo passivo, o órgão jurisdicional deve

<sup>289</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 485, 487 e 488. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>290</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

proferir uma sentença definitiva de improcedência (artigo 487, I, c/c artigo 503, ambos do CPC/2015)<sup>291</sup>. Tal decisão, por configurar-se como decisão de mérito, é apta a fazer coisa julgada material com eficácia *erga omnes* (artigo 18 da Lei nº 4.717/1965)<sup>292</sup>, encerrando de forma definitiva a questão.

Por outro lado, se o juízo verificar a ausência de interesse processual ou ilegitimidade ativa extraordinária do autor popular, deverá proferir sentença terminativa, extinguindo o processo sem resolver o mérito (artigo 485, VI, do CPC/2015)<sup>293</sup>.

### 2.3.6 Especificidades recursais

Uma das características dos ordenamentos processuais modernos é a possibilidade de impugnação de decisões judiciais, buscando corrigir eventuais erros ou injustiças<sup>294</sup>. Como nem sempre as decisões estatais atendem aos interesses das partes e de terceiros, causando inconformismo e insatisfação, a impugnação do ato estatal apresenta-se como uma forma de corrigir eventuais erros e buscar a pacificação social. Essa impugnação, baseada no processo, envolve o juízo de homens e mulheres falíveis, que podem emitir pronunciamentos contrários à realidade ou à justiça<sup>295</sup>.

Pedro Miranda de Oliveira preleciona que o termo “recurso”, de origem latina, expressa a ideia de um novo curso ou caminho de volta para a decisão judicial, que pode ser submetida a um novo julgamento, com diferentes graus de devolutividade. A palavra *recurso* deriva do substantivo *cursus*, que significa carreira ou corrida, e da partícula *re*, que indica movimento retrógrado ou retorno. Assim, a atividade recursal

<sup>291</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 487, I, e 503. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>292</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 18. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>293</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485, VI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>294</sup> NERY JUNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>295</sup> ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-1.1.

consiste em fazer a lide voltar ao ponto de partida, para que o raciocínio do julgamento impugnado seja revisado, a fim de verificar o acerto da decisão recorrida<sup>296</sup>.

O direito prevê mecanismos de correção para os atos processuais – no que se incluem as decisões judiciais – que apresentem algum defeito, no intuito de evitar os prejuízos que tais atos defeituosos possam causar às partes ou ao processo. Assim, o direito estabelece remédios específicos para cada tipo de vício processual. Esses remédios podem ser classificados em impugnações, recursos e ações autônomas de impugnação<sup>297</sup>.

Na falta de um conceito de recurso no Código de Processo Civil<sup>298</sup>, surgem diversas propostas doutrinárias. Bastante elucidativa é a formulada por José Carlos Barbosa Moreira, segundo a qual recurso é “o meio voluntário adequado para provocar, no mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração da decisão judicial impugnada”<sup>299</sup>. Essa concepção contempla as principais características e finalidades dos recursos no direito processual civil brasileiro<sup>300</sup>.

### 2.3.6.1 *Legitimidade ativa recursal*

A legitimidade para recorrer é um requisito intrínseco a ser observado em todas as modalidades recursais. Trata-se da capacidade de figurar como parte no processo e de postular a revisão da decisão impugnada. A falta de legitimidade recursal impede o conhecimento do recurso, ou seja, a análise do mérito da insurgência<sup>301</sup>.

Há uma peculiaridade no que diz respeito à legitimidade recursal na ação popular. Prevê o Código de Processo Civil, como regra geral, que terá legitimidade para impugnar a decisão a parte vencida, o terceiro prejudicado e o Ministério

<sup>296</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Poderes do relator**: nos tribunais locais e superiores. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023. 544 p., p. 19.

<sup>297</sup> NERY JUNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>298</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>299</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**: volume V - Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 777 p., p. 223.

<sup>300</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Agravo interno**: do julgamento singular ao julgamento colegiado. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022. 716 p., p. 32.

<sup>301</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Introdução aos recursos cíveis**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. 806 p., p. 124.

Público<sup>302</sup>. A Lei da Ação Popular, por sua vez, estabelece que terá legitimidade ativa recursal, além da parte vencida, do terceiro prejudicado e do Ministério Público, todo e qualquer cidadão em face de qualquer decisão contrária ao autor popular, inclusive dispensando-o de comprovar interesse jurídico próprio/ordinário para legitimar o seu recurso – o que é ordinariamente exigido do terceiro prejudicado<sup>303</sup>. Trata-se de uma norma especial que visa ampliar a defesa dos interesses coletivos tutelados pela ação popular<sup>304</sup>.

O recurso de terceiro previsto no Código de Processo Civil é uma modalidade de intervenção de terceiros no processo que se presta a proteger o interesse jurídico de alguém que não foi parte na demanda, mas que pode ser afetado pela decisão judicial. Esse terceiro não participou do processo em nenhum momento anterior ao recurso, nem teve nenhum ato processual praticado contra si, de modo que, para que possa recorrer, deverá demonstrar a existência de uma relação jurídica entre ele e uma das partes, ou entre ele e o objeto do litígio, que justifique a sua legitimidade recursal. Nesse sentido, o recurso de terceiro é um instrumento de defesa dos direitos e garantias fundamentais que visa preservar a segurança jurídica e a efetividade da tutela jurisdicional<sup>305</sup>.

A admissão do recurso de terceiro depende da demonstração do nexo de interdependência entre o seu interesse de intervenção e a relação jurídica submetida ao crivo judicial. O terceiro deve demonstrar que a decisão sobre a relação jurídica em análise pode afetar direito de que se pretenda titular ou que possa defender em juízo como substituto processual<sup>306</sup>.

A decisão proferida em uma ação popular, por sua natureza, não atinge diretamente o cidadão, que não é parte no processo. Por consequência, com base na norma geral estabelecida no artigo 996 do CPC, esse cidadão não teria legitimidade

---

<sup>302</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>303</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>304</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 377-378.

<sup>305</sup> ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-1.1.

<sup>306</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Introdução aos recursos cíveis**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. 806 p., p. 127.

para recorrer, já que não se qualifica como terceiro prejudicado<sup>307</sup>. A regra especial prevista na Lei da Ação Popular adapta a legitimidade recursal às particularidades da ação popular, que visa à tutela de direitos difusos pertencentes à coletividade, e não ao cidadão individualmente<sup>308</sup>.

Nesse sentido, ao comentar o sistema recursal da ação popular, Hely Lopes Meirelles destaca que, ao legitimar qualquer cidadão, o artigo 19, § 2º, da LAP atribui a legitimidade recursal ao povo<sup>309</sup>.

### 2.3.6.2 *Agravo de instrumento*

Dentre as espécies recursais, faz-se necessário discorrer especificamente sobre o recurso de agravo de instrumento, tendo em vista duas questões de especial relevância em sede de ação popular: as hipóteses de cabimento desse recurso no âmbito das decisões interlocutórias proferidas pelo juízo singular de primeiro grau e o processamento desse recurso quando ele impugnar decisão parcial de mérito.

Enquanto o primeiro aspecto merece destaque por suas particularidades em relação às regras gerais do CPC/2015, o segundo faz jus a digressão específica, em razão da eficácia *erga omnes* da coisa julgada material da ação popular, ressaltando a importância de se aplicarem as regras do recurso de apelação também ao agravo de instrumento que impugnar decisão interlocutória com conteúdo dos artigos 485 e 487 do CPC<sup>310</sup>.

#### 2.3.6.2.1 Agravo de instrumento no procedimento da ação popular

Uma das principais inovações do CPC/2015 foi a redefinição do conceito, da recorribilidade e da preclusão das decisões interlocutórias. Segundo seu artigo 203,

<sup>307</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>308</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 378.

<sup>309</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 222-223.

<sup>310</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 485 e 487. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

§2º, decisão interlocutória é todo pronunciamento judicial que não se enquadra na definição legal de sentença, prevista no artigo 203, §1º do mesmo diploma legal<sup>311</sup>. Assim, a decisão interlocutória pode ter o mesmo conteúdo de uma sentença (artigos 485 e 487, CPC), desde que não ponha fim a uma das etapas do processo (cognitiva ou executiva). Se o pronunciamento judicial resolver parcialmente o mérito (parte do elemento subjetivo ou objetivo da demanda) de forma antecipada, também será considerado uma decisão interlocutória, conforme os artigos 354, parágrafo único e 356, §5º do CPC<sup>312</sup>.

O tema da recorribilidade das decisões interlocutórias envolve um dilema entre a garantia do contraditório e a celeridade processual. A apelação, que paralisa o processo, mostrou-se inadequada para impugnar tais decisões. Por isso, surgiram os agravos, que permitem o prosseguimento do feito em primeiro grau. O agravo de instrumento, em especial, é formado por peças que dispensam a remessa dos autos ao tribunal, possibilitando o reexame das decisões interlocutórias sem prejuízo da marcha processual<sup>313</sup>.

O CPC/2015 opta por uma solução intermediária entre a impugnação ampla e imediata de todas as decisões interlocutórias e a sua irrecorribilidade total. A norma é a recorribilidade postergada dessas decisões. O artigo 1.009, §1º, determina que as decisões proferidas durante o processo que não admitem agravo de instrumento não são preclusivas, podendo ser impugnadas como preliminar da apelação eventualmente interposta contra a decisão final ou nas contrarrazões<sup>314</sup>.

O artigo 1.015 do diploma processual estabelece um rol taxativo de hipóteses de cabimento do agravo de instrumento. Assim, o agravo de instrumento permanece como exceção, para permitir a recorribilidade imediata de algumas decisões

---

<sup>311</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 203. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>312</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 354, 356, 485 e 487. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>313</sup> ALVIM, José Manuel de Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-34.1.

<sup>314</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 109. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

interlocutórias expressamente previstas em lei<sup>315</sup>. Dessa forma, pelo atual regramento processual, o recurso de agravo de instrumento é previsto apenas para certas decisões interlocutórias prolatadas no processo de conhecimento, conforme o artigo 1.015 do CPC.

No entanto, trazendo a questão para o âmbito da ação popular, o § 1º do artigo 19 da Lei nº 4.717/1965 estabelece que “das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento”. Nota-se que a Lei de Ação Popular tem previsão diversa em relação à lei processual geral, já que todas as decisões interlocutórias poderiam, aparentemente, ser recorridas por agravo de instrumento<sup>316</sup>.

Diante disso, questiona-se: como interpretar o parágrafo primeiro do artigo 19 da Lei de Ação Popular, considerando a vigência do CPC/2015? Todas as decisões interlocutórias proferidas na ação popular são passíveis de agravo ou somente aquelas que se enquadram no rol do artigo 1.015 do CPC?<sup>317</sup> O que deve prevalecer, a norma especial sobre a geral ou a norma mais recente sobre norma anterior?

Veja-se o que dispõe o parágrafo primeiro do artigo 19 da Lei da Ação Popular:

Lei Federal nº 4.717/1965

Artigo 19. 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. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)<sup>318</sup>

Considerando existir norma expressa em lei específica prevendo o cabimento do recurso de agravo de instrumento de todas as decisões interlocutórias proferidas no procedimento da ação popular, parece que essa lei específica deve prevalecer sob a lei geral, ainda que esta última seja mais recente. Nesse sentido há decisão do Superior Tribunal de Justiça:

<sup>315</sup> ALVIM, José Manuel de Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-34.1.

<sup>316</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>317</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil vol. 3: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal**. 18. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021. 907 p., p. 294.

<sup>318</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. DECISÃO DECLINATÓRIA DA COMPETÊNCIA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CABIMENTO. MICROSSISTEMA DE DIREITO COLETIVO. PRESTÍGIO.

[...]

6. A norma específica inserida no microsistema de tutela coletiva, prevendo a impugnação de decisões interlocutórias mediante agravo de instrumento (artigo 19 da Lei n. 4.717/65), não é afastada pelo rol taxativo do artigo 1.015 do CPC/2015, notadamente porque o inciso XIII daquele preceito contempla o cabimento daquele recurso em "outros casos expressamente referidos em lei."

7. Agravo interno provido para anular o aresto recorrido e determinar que o Tribunal a quo examine o agravo de instrumento ali interposto, como entender de direito<sup>319</sup>.

As mudanças ocorridas no CPC/2015 não se aplicam aos processos coletivos. Nesses processos, todas as decisões interlocutórias estão sujeitas ao regime jurídico da preclusão imediata, o que torna inaplicável a classificação dicotômica entre decisões agraváveis e não agraváveis. Como visto acima, o artigo 19, §1º da Lei nº 4.717/1965 estabelece expressamente que as decisões interlocutórias proferidas no processo de ação popular serão passíveis de agravo de instrumento. Ademais, com base no microsistema da tutela coletiva, essa norma será aplicável aos demais processos coletivos<sup>320</sup>.

As decisões interlocutórias em ações coletivas, como a ação popular, podem ser recorridas por agravo de instrumento, conforme previsto no artigo 19 da Lei da Ação Popular. Essa previsão se sobrepõe ao rol taxativo previsto no artigo 1.015 do CPC/2015, sustentada pelo raciocínio segundo o qual o microsistema de tutela coletiva visa assegurar a efetividade da jurisdição nesses casos<sup>321</sup>.

O cabimento do agravo de instrumento contra todas as decisões interlocutórias no procedimento da ação popular parte do disposto no artigo 19, §1º, da Lei nº 4.717/1965. Nessa situação, a norma especial não define um rol de decisões que possam ser objeto do referido recurso, diferentemente do que o faz o CPC atualmente vigente. Isso implica que, no âmbito processual previsto na Lei da Ação

<sup>319</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.9/DF**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Data de julgamento: 25/11/2019, data de publicação: 04/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201800764357&dt\\_publicacao=04/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800764357&dt_publicacao=04/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>320</sup> BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microsistema da Tutela Coletiva e a Sua Interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 68, p. 57-132, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-68/pags-57-132>. Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>321</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-5.2.

Popular, o agravo de instrumento pode ser utilizado contra decisões interlocutórias que tratem de quaisquer matérias, seguindo o mesmo regime da Lei de Improbidade Administrativa (artigo 17, §21)<sup>322</sup>.

A propósito, o inciso XIII do artigo 1.015 do CPC prevê o cabimento do recurso de agravo de instrumento em hipóteses não previstas nos incisos anteriores, desde que haja autorização legal expressa para tanto. É nesse contexto que o artigo 19, §1º, da LAP adquire uma importância inquestionável, pois a interpretação mais coerente da combinação desses dois dispositivos legais é que na ação popular toda decisão interlocutória será impugnável por agravo de instrumento<sup>323</sup>.

Na mesma toada, Fredie Didier Junior e Leonardo Carneiro da Cunha concluem assertivamente que “a solução dogmática mais adequada é a de considerar que todas as decisões interlocutórias proferidas no processo da ação popular podem ser impugnadas por agravo de instrumento”<sup>324</sup>.

#### 2.3.6.2.2 Agravo de instrumento contra decisão parcial

Ao instituir o julgamento antecipado parcial, o Código de Processo Civil de 2015 inovou ao permitir que o juiz resolva a lide de forma fracionada, conforme a maturidade dos pedidos formulados pelas partes. Assim, o juiz pode decidir sobre o mérito de um ou alguns pedidos, deixando para apreciar os demais em momento posterior, quando estiverem aptos para julgamento. Essa técnica visa acelerar e efetivar a prestação jurisdicional, em consonância com os princípios da razoabilidade e da eficiência processual. Contudo, essa possibilidade implica uma ruptura com a teoria da unicidade da sentença, pois a decisão parcial não encerra a fase de

---

<sup>322</sup> TEIXEIRA, Bruno Martin; CARDOSO, Kelly; CHUEIRI, Miriam Fecchio. Recurso em sede de Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>323</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 377.

<sup>324</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil vol. 3: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querela nullitatis***, incidentes de competência originária de tribunal. 18. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021. 907 p., p. 294.

conhecimento do procedimento comum, tendo natureza de decisão interlocutória<sup>325</sup> e<sup>326</sup>.

Essa disposição do CPC/2015 associa rapidez e profundidade da análise judicial, permitindo que uma parte da decisão final seja antecipada, e, ainda, incentivando a solução consensual dos demais pedidos em litígio<sup>327</sup> e <sup>328</sup>.

A decisão interlocutória que julga parcialmente o mérito tem caráter definitivo e faz coisa julgada material nos limites da questão principal, conforme os artigos 502 e 503 do CPC/2015. Essa decisão pode ser objeto de ação rescisória, nos termos do artigo 966 do mesmo diploma, sendo possível a rescisão de apenas um capítulo da decisão, conforme o §3º do referido artigo<sup>329</sup>. Assim, se houver cumulação simples de pedidos e um deles não for impugnado, o pedido não impugnado será julgado antecipadamente e transitará em julgado, não sendo afetado por decisões posteriores sobre outros pedidos, que podem, inclusive, reconhecer a carência da ação por ilegitimidade ativa. Essa é a consequência do fracionamento do mérito, que permite a propositura de ação rescisória contra capítulo da decisão que já tenha transitado em julgado, conforme o artigo 975 do CPC<sup>330</sup>.

A decisão interlocutória que julga parcialmente o mérito, portanto, é definitiva, salvo se houver recurso. Dessa forma, o legislador buscou conferir maior efetividade e celeridade à prestação jurisdicional, evitando a protelação do processo e a repetição de questões já decididas<sup>331</sup>.

<sup>325</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. O regime especial do agravo de instrumento contra decisão parcial (com ou sem resolução de mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 264, p. 183-205, 2017.

<sup>326</sup> BUFULIN, Augusto Passamani; ARAÚJO, Caio Souto. Julgamento conforme o estado do processo no Código de Processo Civil de 2015 – Parte 1: da extinção do processo ao julgamento antecipado parcial do mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 47, v. 326, p. 27-50, abr. 2022.

<sup>327</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Incongruências sistêmicas do código de processo civil de 2015 diante do julgamento antecipado parcial do mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 41-76, out. 2018.

<sup>328</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Rosalvo Moreira. Ainda sobre a decisão parcial (com e sem resolução do mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 317, p. 200-215, 2021.

<sup>329</sup> FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Enunciado 336: Cabe ação rescisória contra decisão interlocutória de mérito (Grupo Sentença, Coisa Julgada e Ação Rescisória). *In*: FORUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis**, p. 46. Florianópolis: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>330</sup> SILVA, Ricardo Alexandre da. Do julgamento conforme o estado do processo. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* **Breves comentários ao novo código de processo civil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>331</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Rosalvo Moreira. Ainda sobre a decisão parcial (com e sem resolução do mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 317, p. 200-215, 2021.

O CPC/2015 prevê o cabimento de agravo de instrumento contra as decisões de extinção parcial do processo, seja com ou sem resolução de mérito, conforme os artigos 1.015, II e XIII, 356, §5º e 354, parágrafo único. Em consonância com o §2º do artigo 203 do mesmo diploma, tais decisões se classificam como interlocutórias, pois não encerram a fase cognitiva na primeira instância, ainda que se enquadrem em alguma das hipóteses dos artigos 485 ou 487 do CPC/2015. Assim, o sistema recursal do CPC/2015 permite a impugnação imediata dessas decisões pela via do agravo de instrumento<sup>332 e 333</sup>.

Nas decisões parciais de mérito, o agravo de instrumento desempenha o mesmo papel da apelação. Isso porque a decisão interlocutória (com ou sem mérito) possui o efeito de encerrar o processo em relação à parte do objeto litigioso a que se refere<sup>334 e 335</sup>.

Por conseguinte, o agravo de instrumento nesses casos deve seguir as mesmas regras da apelação, salvo quanto ao órgão competente para impetrá-lo: o juízo *a quo* no caso da apelação, e o tribunal *ad quem* no caso do agravo. Essa solução visa preservar os direitos do recorrente, que não pode ser prejudicado pela cisão do processo em razão da maturidade dos pedidos. Assim, ao agravar da decisão parcial, o recorrente deve ter asseguradas todas as garantias próprias da apelação<sup>336</sup>.

Essa peculiaridade ganha maior relevância no processamento da ação popular, visto que, como discorrido (no item 2.3.3), a decisão interlocutória na ação popular que resolve o mérito de um dos pedidos ou parte dele produz coisa julgada material com eficácia *erga omnes*, ou seja, vincula todos os sujeitos que possam ser afetados pela questão decidida ainda que não sejam partes do processo.

---

<sup>332</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 203, 485, 354, 356, 487 e 1.015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>333</sup> BUFULIN, Augusto Passamani; ARAÚJO, Caio Souto. Julgamento conforme o estado do processo no Código de Processo Civil de 2015 – Parte 1: da extinção do processo ao julgamento antecipado parcial do mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 47, v. 326, p. 27-50, abr. 2022.

<sup>334</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. O regime especial do agravo de instrumento contra decisão parcial (com ou sem resolução de mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 264, p. 183-205, 2017.

<sup>335</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Incongruências sistêmicas do código de processo civil de 2015 diante do julgamento antecipado parcial do mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 41-76, out. 2018.

<sup>336</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Rosalvo Moreira. Ainda sobre a decisão parcial (com e sem resolução do mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 317, p. 200-215, 2021.

Diante dessa amplitude da decisão interlocutória em sede de ação popular, é imprescindível que o agravo de instrumento interposto contra ela tenha as mesmas garantias do devido processo legal que o recurso de apelação.

Nesse sentido, impõe-se conferir um regime especial ao agravo de instrumento contra decisão parcial, caracterizado pelos seguintes aspectos: cabimento da interposição de forma adesiva do agravo de instrumento; efeito suspensivo automático; vedação ao relator de prover monocraticamente o agravo sem a manifestação do agravado; possibilidade de julgamento imediato pelo tribunal (teoria da causa madura); permissão à sustentação oral; julgamento estendido no caso de julgamento por maioria; arbitramento de honorários advocatícios recursais; cabimento de ação rescisória contra o acórdão ou decisão unipessoal que julgar o agravo de instrumento<sup>337 e 338</sup>.

Pedro Miranda de Oliveira traz, ainda, outras duas particularidades do agravo de instrumento que impugna a decisão parcial, quais sejam: a remessa necessária por instrumento quando a decisão parcial for desfavorável à Fazenda Pública e a impossibilidade de retratação do juiz nas mesmas hipóteses em que a apelação não a admite (decisão de mérito que não seja a improcedência liminar)<sup>339</sup>.

As especificidades da remessa necessária no bojo da ação popular serão tratadas no tópico específico adiante (item 2.3.6.3).

Já quanto à vedação ao juízo de retratação no agravo de instrumento interposto contra decisão parcial de mérito não proferida liminarmente, propõe-se perspectiva diversa, a despeito da robusta fundamentação erigida pelo doutrinador.

Para Pedro Miranda de Oliveira, apesar de o agravo de instrumento admitir juízo de retratação, o magistrado de primeiro grau estaria impedido de reconsiderar a sua decisão no recurso interposto em face de decisão parcial de mérito. O fundamento que sustenta essa compreensão é o de que, se esse capítulo de mérito integrasse uma sentença, e não uma decisão interlocutória, seria impugnado por meio de apelação, a qual não autorizaria a retratação da decisão. “Isso porque a retratação em

---

<sup>337</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Novíssimo sistema recursal conforme o CPC/2015**. 4. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020. 396 p., p. 125.

<sup>338</sup> LESSA, Guilherme Thofehrn. Julgamento parcial do mérito e a necessidade de aplicação do procedimento recursal adequado. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 281, p. 281-303, jul. 2018.

<sup>339</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Introdução aos recursos cíveis**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. 806 p., p. 300-303.

sede de apelação é exceção à regra da preclusão *pro judicato*. A mesma regra, portanto, vale para o agravo de instrumento que atacar decisão parcial<sup>340</sup>.

Outro entendimento possível, ao qual se filia este trabalho, é que, conquanto se verifique um regime especial do agravo de instrumento contra decisão parcial, inclusive no processo da ação popular, não há uma conversão total do agravo em apelação. Na verdade, há apenas uma extensão das amplas garantias ao contraditório da apelação ao agravo de instrumento interposto em face de decisão parcial, sem retirar características típicas do agravo.

A decisão parcial de mérito, não obstante o conteúdo dos artigos 485 ou 487 do CPC, continua sendo decisão interlocutória, de modo que o recurso cabível permanece sendo o agravo de instrumento<sup>341</sup>. Se o Código de Processo Civil prevê expressamente a aplicação do juízo de retratação no agravo de instrumento, não há por que, nessa hipótese, retirar a possibilidade do magistrado *a quo* de, constatando equívoco na sua decisão, reconsiderá-la.

O juízo de retratação possibilita a célere correção do erro judicial (seja de procedimento, seja de julgamento) sem prejuízo à ampla defesa ou mesmo ao devido processo legal. Esse juízo pode ser exercido até mesmo em relação às decisões que não admitem pedido de reconsideração, ou seja, aquelas decisões atingidas pela chamada preclusão *pro judicato*<sup>342</sup>.

### 2.3.6.3 Remessa necessária

A remessa necessária, muitas vezes referida como duplo grau de jurisdição obrigatório, é um mecanismo processual que determina que as sentenças proferidas contra a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e as respectivas autarquias e fundações de direito público sejam submetidas ao tribunal competente,

<sup>340</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Introdução aos recursos cíveis**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. 806 p., p. 303.

<sup>341</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 203, 356, 485, 487 e 1.018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>342</sup> GRANADO, Daniel Willian. **Recurso de Apelação no Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

independentemente de recurso voluntário das partes<sup>343</sup>. Seu objetivo é evitar que decisões judiciais possam causar prejuízos ao erário ou à Administração Pública, sem que haja uma revisão por um órgão colegiado<sup>344</sup>.

A remessa necessária é uma condição de eficácia da sentença, que só produzirá efeitos após ser confirmada pelo tribunal. Ela não se configura como recurso, pois é desprovida de tipicidade, voluntariedade, tempestividade, dialeticidade, legitimidade, interesse em recorrer e preparo – características próprias dos recursos. A sentença sujeita à remessa necessária não transita em julgado e permanece ineficaz até ser reexaminada tribunal. A norma de proteção que estabelece a remessa necessária tem uma interpretação teleológica e visa resguardar apenas a sentença de mérito<sup>345</sup>.

Nesse sentido, Pedro Miranda de Oliveira pontua:

A remessa necessária não tem natureza jurídica de recurso por lhe faltar tipicidade (não está elencado no rol do art. 994 do CPC), voluntariedade (a remessa é feita pelo próprio juiz, sem manifestação do vencido), tempestividade (não há prazo para a remessa), dialeticidade (independe de apresentação de razões recursais e por isso fica prejudicado o contraditório), legitimidade e interesse em recorrer (o juiz não é parte legítima, tampouco tem interesse em recorrer) e o preparo (que inexistente na remessa)<sup>346</sup>.

A ação popular possui regra específica a respeito da remessa necessária, conforme o *caput* do artigo 19 da LAP, que determina que a sentença que julgar a ação improcedente ou reconhecer a carência de ação, ainda que parcialmente, deve ser submetida ao duplo grau de jurisdição<sup>347</sup>.

Embora o texto legal mencione apenas uma modalidade de sentença terminativa (aquela fundada em carência de ação, prevista no artigo 485, VI, do

<sup>343</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 496. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>344</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil vol. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. 17. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. 895 p., p. 507-508.

<sup>345</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.99.

<sup>346</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Aspectos destacados do procedimento da remessa necessária. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; DE OLIVEIRA, Weber Luiz; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 385-396, p. 385.

<sup>347</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

CPC)<sup>348</sup>, a interpretação predominante é a de que todas as sentenças terminativas sejam objeto de remessa necessária. Existe, contudo, divergência na jurisprudência, inclusive entendimento que afasta a remessa necessária na hipótese de extinção por abandono ou desistência<sup>349</sup>.

Esse sucedâneo recursal se aplica à ação popular quando a sentença a julgar improcedente ou carecedora. Dessa forma, altera-se o sentido usual desse sucedâneo (que nas demais ações é cabível quando há procedência do pedido). Tal modificação visa à melhor proteção do interesse público, uma vez que a extinção da ação popular pode acarretar prejuízo ao patrimônio coletivo afetado pelo ato questionado<sup>350</sup>.

O objetivo do reexame necessário na ação popular não é proteger os interesses da Fazenda Pública em juízo, mas a coletividade representada pelo autor da ação. Por outro lado, as sentenças que ensejam o reexame necessário podem ser favoráveis à Fazenda Pública, quando esta permanece na condição de ré na demanda. É por isso que parte da doutrina denomina esse instituto como "reexame necessário inverso"<sup>351</sup>.

José Afonso da Silva reprovava a previsão da remessa necessária em favor do autor popular. Defende o constitucionalista que a "legitimidade recursal *ex officio*" sempre foi restrita às decisões definitivas de mérito, e, mesmo assim, com severas críticas da doutrina majoritária. Para ele, ampliar essa obrigatoriedade às decisões de carência da ação é desnecessário. Além disso, ele acrescenta que o Ministério Público detém papel relevante no processo da ação popular, como defensor dos interesses da coletividade, de modo que seria mais coerente com os princípios processuais atribuir ao representante do Ministério Público o ônus de recorrer nessas hipóteses<sup>352</sup>.

Questão relevante acerca da remessa necessária na ação popular diz respeito à aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil. Não se podem

---

<sup>348</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>349</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 383.

<sup>350</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 222.

<sup>351</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 383.

<sup>352</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 278 p., p. 245.

aplicar somente as regras do artigo 496 do CPC, desconsiderando o artigo 19, *caput*, da LAP, pois os objetivos do reexame necessário são distintos: no Código de Processo Civil, visa à proteção dos interesses da Fazenda Pública, enquanto na ação popular, à proteção dos interesses da coletividade<sup>353 e 354</sup>.

Contudo, questiona-se a possibilidade da aplicação conjunta dessas duas normas. Seria cabível o reexame necessário tanto na sentença de improcedência ou terminativa que resguarda a coletividade, quanto na sentença de procedência que condena a pessoa jurídica de direito público ré?

Embora haja certa coerência na aplicação do artigo 496 do CPC à ação popular, parece mais adequado o entendimento contrário, considerando que a previsão expressa do artigo 19 da LAP cria um sistema próprio de reexame, incompatível com a remessa necessária do CPC<sup>355</sup>.

Por fim, cumpre, ainda, discorrer a respeito da aplicação do *caput* do artigo 19 da LAP<sup>356</sup> não só diante de sentença terminativa ou de improcedência, mas também de decisão parcial, abordada no parágrafo único do artigo 354 e do artigo 356 do CPC<sup>357</sup>.

As razões que estabelecem o regime especial do agravo de instrumento aplicam-se, inclusive, por coerência ao que foi afirmado no tópico anterior, à decisão parcial em ação popular que, contrariamente ao autor popular, extinguir ou julgar improcedente um ou mais pedidos ou parcela deles. Assim, a decisão parcial contrária ao autor popular terá sua eficácia condicionada à “remessa necessária por instrumento”, expressão utilizada pelo professor Pedro Miranda de Oliveira<sup>358</sup>.

---

<sup>353</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 496. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>354</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>355</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 384.

<sup>356</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>357</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 354 e 356. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>358</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. O regime especial do agravo de instrumento contra decisão parcial (com ou sem resolução de mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 264, p. 183-205, 2017.

### 3 DIAGNÓSTICO ATUAL DA AÇÃO POPULAR

A visão crítica à ação popular, que é o fio condutor deste trabalho, se alicerça no posicionamento de doutrinadores atentos às vicissitudes desse instituto e em dados quantitativos e qualitativos. Como se verá, algumas das vulnerabilidades da ação popular aqui apontadas – como sua predisposição ao manejo abusivo – já foram antevistas contemporaneamente à edição de sua lei de regência. A análise dessas demandas na prática provoca reflexões sobre o papel da ação popular no ordenamento atual, confirmando a necessidade de repensá-la.

#### 3.1 CRÍTICA DOCTRINÁRIA

O escopo essencialmente democrático da ação popular lhe atribui certa blindagem a críticas mais contundentes. Isso é reflexo de uma visão romanceada do instituto e de um quase-consenso de que, a despeito de seu mau uso, suas virtudes ofuscam possíveis críticas ao abuso na sua utilização. Essa concepção retrata um desconhecimento do instituto na prática forense, já que o declínio qualitativo observado nas ações populares ajuizadas nos últimos anos acende um alerta sobre o (ab)uso e desvirtuamento desse instituto<sup>359</sup>.

Além disso, esse pensamento ainda ignora que a ação popular não é um fim em si mesma, mas, na verdade, é um instrumento processual de proteção de interesses difusos. Ou seja, parece que se ofusca o fato de que o verdadeiro bem que se deve buscar tutelar não é a ação popular em si, mas a moralidade administrativa, o meio ambiente e ao patrimônio público, histórico e cultural<sup>360</sup>.

Se a amplíssima legitimidade ativa e a ausência de custas e riscos sucumbenciais já encorajam o cidadão a se engajar como substituto processual na tutela coletiva, como se discorrerá em momento posterior deste capítulo, há uma conjugação de fatores na atualidade que favoreceram a profusão de ações populares:

---

<sup>359</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>360</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

a conveniência do processo eletrônico, o cenário político inflamado e a propagação viral de *fake-news* são alguns exemplos.

Sobre tais aspectos, que redundam em um aumento da litigiosidade não restrito às ações populares, observa-se que o contexto social contemporâneo é marcado pela complexidade das relações jurídicas, que conduz a um grande volume de conflitos. Diante dessa realidade, torna-se quase impossível conter o crescimento das demandas judiciais, na medida em que diversos fatores contribuem para a proliferação dos litígios em massa, como: a expansão dos meios de comunicação social, que ampliam a consciência jurídica dos cidadãos; o avanço acelerado das novas tecnologias e da oferta de novos produtos, que estimulam as necessidades do consumo humano; e a produção legislativa excessiva<sup>361</sup>.

Uma forma de analisar os fundamentos da cultura judicialista no país, que alicerça também a profusão de ações populares, é considerar que a sociedade brasileira tem uma tendência a transferir para o Estado o papel e o dever de resolver seus conflitos, fazendo com que o Judiciário, encurralado pela inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal), funcione como um canal imediato para todo tipo de demandas, resistências, insatisfações e intolerâncias, mesmo que desprovidas de relevância ou complexidade. Assim, ao arripio do antigo ditado romano *de minimis non curat praetor* ("o pretor não trata de insignificâncias")<sup>362</sup>, favorece-se a disseminação da ideia de que o ingresso rápido e imediato na Justiça de qualquer interesse frustrado representa uma expressão de cidadania<sup>363</sup>.

Por ter um forte componente comportamental, em momentos de maior dissenso político e social observa-se que as ações populares se tornam não apenas mais numerosas, mas mais impertinentes. Sob a roupagem altruísta própria do instituto, autores populares veiculam pretensões individualistas, de viés político-partidário, dissociadas do interesse público e, por vezes, até da razoabilidade<sup>364</sup>.

---

<sup>361</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 302.

<sup>362</sup> DE MINIMIS non curat praetor. In: DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. Lisboa: Priberam, 2008-2023. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/de%20minimis%20non%20curat%20praetor>. Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>363</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>364</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

Rodolfo de Camargo Mancuso propõe uma síntese dos fatores que contribuem para a excessiva judicialização, plenamente aplicável à profusão atual de ações populares: a falta de conhecimento ou divulgação de outros meios de resolução de conflitos, que não dependam da intervenção judicial, o que gera uma cultura da sentença; a excessiva judicialização da vida social, estimulada pela ampliação dos direitos e garantias, individuais e coletivos, na Constituição, que cria uma expectativa de atendimento imediato a todos os interesses contrariados ou insatisfeitos; a interpretação ampliada e distorcida do inciso XXXV do artigo 5º da CF/1988, que garante o acesso à Justiça, mas que tem sido assimilado como um dever de recorrer ao Judiciário para qualquer questão; o aumento desproporcional da estrutura judiciária, com a criação de novos órgãos e recursos, que resulta em um gigantismo que consome grande parte do orçamento público e que incentiva ainda mais a demanda<sup>365 e 366</sup>.

A propósito, em relação ao orçamento público, há um dado preocupante: o Brasil é o segundo país que mais gasta com o Judiciário no mundo em relação ao PIB, perdendo apenas para El Salvador. Um estudo de 2015 comparou os gastos com o Judiciário em mais de 70 países e mostrou que o Brasil gastou 1,2% do PIB em 2014, enquanto os EUA gastaram 0,14%, a Itália 0,19% e a Alemanha 0,32%, por exemplo<sup>367</sup>.

Sem desconsiderar a concepção da ação popular como instrumento de defesa de direitos metaindividuais ligados ao patrimônio público e à moralidade administrativa, o que se tem notado na prática forense é sua utilização para atingimento de interesses particulares nada republicanos<sup>368</sup>. A ação popular tem sido utilizada de forma desvirtuada, como meio de oposição política de uma administração a outra. Isso ocorre, por exemplo, quando a ação é ajuizada contra obras ou serviços

---

<sup>365</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>366</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>367</sup> DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, [s. l.], v. 2, n. 9, julho, 2015. ISSN 2359-2826. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

<sup>368</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação / Remessa Necessária na Ação Popular n. 1008604-64.2013.8.24.0023**. Relator: Vilson Fontana. Data de julgamento: 14/11/2019. Disponível em: [https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao_5). Acesso em 09 fev. 2024.

públicos executados por uma administração municipal ou estadual, apenas com o objetivo de prejudicar o governo vigente. Essa utilização indevida da ação popular exige do Judiciário redobrada prudência no seu julgamento<sup>369</sup>.

O uso revanchista da ação popular não se restringe à seara política. Não à toa as leis mais recentes que tratam da tutela coletiva optaram por restringir a legitimidade do cidadão comum, em razão de diversos abusos e desvios verificados na prática. A ação popular é amiúde utilizada para encobrir interesses privados, travestidos de públicos, como forma de prejudicar concorrentes, favorecer ou desfavorecer candidatos políticos, dentre outras finalidades espúrias. Essas ações são movidas por cidadãos sem vinculação ou preocupação com a defesa da coisa pública<sup>370</sup>.

Diante disso, a ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz adverte que “o Poder Judiciário não pode ser utilizado como balcão de reivindicações ou manifestações de natureza política ou ideológico-partidárias. Não é essa sua missão constitucional”<sup>371</sup>. Isto é, um processo que não alcance um resultado justo, entendido como aquele que corresponde aos seus fins éticos ou que acolhe, direta ou indiretamente, os valores da sociedade, é, na verdade, um processo injusto e, por isso, impeditivo do acesso à Justiça<sup>372</sup>.

Em artigo publicado há 30 anos, Luís Roberto Barroso já ponderava que uma análise crítica da ação popular revela que esse instrumento jurídico tem sido frequentemente utilizado como uma ferramenta de disputa política, em detrimento do seu verdadeiro propósito de defesa do patrimônio público. Muitas vezes, a ação popular serve para atacar e hostilizar oponentes políticos, sem real preocupação com o interesse coletivo<sup>373</sup>. Para ilustrar que o interesse público raramente é levado em conta, a não ser que esteja associado a algum interesse privado muito influente, o

---

<sup>369</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 192.

<sup>370</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RB-3.5.

<sup>371</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática - Ministra Laurita Vaz). **HC n. 458.655/PR** Relator: Min Felix Fischer. Data da decisão: 12/07/2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=85504908&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201801697240&data=20180802&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=85504908&tipo_documento=documento&num_registro=201801697240&data=20180802&formato=PDF). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>372</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Concepções sobre acesso à justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 82, p. 43-53, jan. 2010, p. 46.

<sup>373</sup> BARROSO, Luís Roberto. Ação popular e ação civil pública. Aspectos comuns e distintivos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 233-241, jul./set. 1993.

autor traz o exemplo do processo de *impeachment* do ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, deflagrado a partir de uma denúncia motivada por interesses revanchistas de seu irmão. O caso envolveu elementos típicos de uma trama melodramática, como sexo, drogas, luxúria e corrupção. Nesse sentido, não se pode falar em patriotismo, interesse público ou moralidade como os fundamentos do que ocorreu<sup>374 e 375</sup>.

É pernicioso à reputação da ação popular a motivação privada de seu autor. Muitas vezes, o que se observa é uma intenção de prejudicar o réu por razões políticas ou pessoais, aproveitando-se da repercussão midiática que esse tipo de ação pode alcançar. Abre-se espaço para que o réu sofra um dano à sua imagem perante a sociedade, a sua família, o seu cargo ou o seu partido, sem justificativa legítima para a propositura da ação popular<sup>376</sup>. Assim, é necessário que o juiz avalie, com cautela, os argumentos apresentados pelo autor da ação, a fim de evitar que ela se transforme em instrumento de desforra partidária ou obste a realização de obras e serviços essenciais à comunidade<sup>377</sup>.

Por todos esses fatores, não é exagero afirmar que o instituto da ação popular está em crise. Esse não é um problema do instituto em si, mas de uma distorção do seu uso<sup>378</sup>.

Diante da crise atual que acomete a ação popular e do descrédito que recai sobre esta espécie de ação coletiva, a proteção do patrimônio público tem se revelado mais profícua quando o cidadão comprometido com a coisa pública opta por representar aos órgãos competentes<sup>379</sup>. Assim, em vez de propor uma ação popular, ele reúne informações e encaminha a denúncia de lesão ao erário

<sup>374</sup> FERRARI, Wallacy. Pedro x Fernando: a briga dos irmãos Collor que culminaria no impeachment. **Aventuras na História**, [s. l.], 30 dez. 2022. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/pedro-x-fernando-briga-dos-irmaos-collor-que-culminaria-no-impeachment.phtml>. Acesso em: 15 nov. 2023.

<sup>375</sup> BARROSO, Luís Roberto. Ação popular e ação civil pública. Aspectos comuns e distintivos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 233-241, jul./set. 1993.

<sup>376</sup> BURLE FILHO, José Emmanuel; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. Ação civil pública: essencial instrumento democrático e sua crescente utilização lesiva à dignidade da pessoa humana. *In*: MILARÉ, Édis (Org.). **Ação Civil Pública: após 35 anos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 402-413.

<sup>377</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 192.

<sup>378</sup> ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. A legitimação do autor da ação popular. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 132, p. 52-74, fev. 2006.

<sup>379</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? *In*: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

(superfaturamentos, licitações viciadas, permuta de imóveis desvantajosas, desperdícios de toda espécie etc.) aos órgãos do Ministério Público ou às Procuradorias das Fazendas Públicas pertinentes, legitimados não só para o ressarcimento do erário, mas também para requerer a aplicação das penas por ato de improbidade administrativa<sup>380 e 381</sup>.

O uso revanchista da ação popular não é inesperado. Já no parecer ao PL nº 2.726/65 (que veio a se tornar a Lei da Ação Popular) – o jurista Seabra Fagundes, em referência ao artigo 13 da referida norma<sup>382</sup>, que prevê penalidade ao autor popular que ajuizar ação temerária, anteviu que, apesar das virtudes da ação popular como instrumento de colaboração do indivíduo para a moralidade das práticas de governo, ela poderia ser utilizada para fins maliciosos de perturbação da atividade administrativa sob o influxo da paixão político-partidária. Por essa circunstância, foi incluída na lei uma advertência contra o seu abuso<sup>383</sup>.

Ao agir com temeridade, o autor popular deve arcar com os honorários advocatícios, além de indenizar a parte contrária por perdas e danos. Trata-se de um abuso de direito, que merece reprovação e sanção no âmbito do direito material. Os honorários advocatícios estão incluídos no valor da indenização, conforme determina a lei processual. Nesse ponto, o entendimento mais adequado é de que os honorários são devidos na ação popular em caso de temeridade manifesta, mesmo que o artigo 13 da LAP mencione apenas o pagamento do décuplo das custas. A temeridade manifesta não se limita à penalidade das custas, mas também deve abranger a condenação em honorários sucumbenciais<sup>384</sup>.

O autor popular age de má-fé quando é possível verificar de plano a ausência de ilegalidade ou lesão no ato administrativo impugnado. Nesse caso, a ação popular não visa à tutela do patrimônio público, mas sim à criação de obstáculos à atividade

---

<sup>380</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>381</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>382</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 13. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>383</sup> NEVES, Adriano Craveiro. Um paradoxo na criação da lei da ação popular. **Revista Jurídica UFPI**, Teresina, v. 5, n. 2, p. 84-95, jul./dez. 2008.

<sup>384</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 85-87.

administrativa lícita, tendo como motivação, por exemplo, dificultar a gestão de um oponente político<sup>385</sup>.

Yussef Said Cahali também defende a penalização do autor popular que age de má-fé sabendo que não tem chances de sucesso na ação proposta levianamente. Ele aponta que esse tipo de conduta, movida por interesses escusos e pessoais que visam obter uma promoção fácil à custa da honra alheia, traz mais sobrecarga ao sistema judicial<sup>386</sup>.

Nesse sentido, cumpre recordar que os artigos 5º, 77 e 80 do CPC/2015 orientam o intérprete na avaliação do comportamento das partes, estabelecendo um padrão de conduta baseado na boa-fé objetiva e elencando comportamentos que devem ser repudiados pelo ordenamento jurídico<sup>387</sup>. O artigo 5º impõe a todos os sujeitos que atuam no processo o dever de agir com lealdade, cooperação e probidade, em conformidade com a boa-fé objetiva. O artigo 77, por sua vez, determina os deveres específicos das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo, afirmando que o descumprimento de tais deveres poderá configurar má-fé processual. Por fim, o artigo 80 apresenta um rol exemplificativo de condutas que constituem má-fé processual, tais como alterar a verdade dos fatos, usar do processo para conseguir objetivo ilegal ou provocar incidentes manifestamente infundados<sup>388 e 389</sup>.

O dever processual de boa-fé, expresso na cláusula geral processual, permite a repressão de sua violação (litigância de má-fé) independentemente de uma previsão legal específica. Isso significa que as condutas exemplificadas no artigo 80 do Código de Processo Civil não esgotam as hipóteses de litigância de má-fé e tampouco exigem uma subsunção formal da conduta do agente a um tipo legal, como ocorre no direito

---

<sup>385</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. Recursos na ação popular. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 73, p. 107-128, abril 2009.

<sup>386</sup> CAHALI, Yussef Said. **Honorários advocatícios**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 1399 p., p. 1276.

<sup>387</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 5º, 77 e 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>388</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 5º, 77 e 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>389</sup> GOMES, Tatianny Kariny Veloso; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. Comentários ao art. 13 da Lei da Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

penal. Assim, sempre que houver uma violação da boa-fé processual, estará configurada a litigância de má-fé<sup>390 e 391</sup>.

Além do recorrente desvirtuamento, a legitimação ativa na ação popular traz outra preocupação: a fragilidade econômica e técnica do cidadão frente ao réu de demanda coletiva gera um desequilíbrio processual que pode comprometer a qualidade do processo e da solução do litígio. Essa fragilidade será ilustrada no item 3.4.3.1, em que se menciona a ação popular que impugnou a contratação pelo Ministério Público de Santa Catarina de imóvel na planta com dispensa de licitação em valores de R\$123.419.930,00 (cento e vinte e três milhões, quatrocentos e dezenove mil, novecentos e trinta reais).

Há, também, o problema dos custos da ação popular – ainda que a lei dispense o cidadão do pagamento das custas processuais, há custos externos (como a contratação de um advogado), que dificultam o acesso à Justiça com fim altruísta – que, sem um regime de incentivos, torna pouco estimulante a tutela íntegra do interesse público por um particular<sup>392</sup>.

A propósito, a limitação da legitimidade ativa individual prevista no Código de Defesa do Consumidor se deve justamente à preocupação com o abuso no manejo da ação popular verificado na prática forense<sup>393 e 394</sup>. Com efeito, as experiências vivenciadas no âmbito da ação popular serviram também para o apoio à opção legislativa mencionada no CDC. Embora fosse possível, em princípio, a legitimidade simultânea de todos os indivíduos para o exercício da tutela dos interesses difusos ou coletivos de caráter indivisíveis, diversos fatores levaram à exclusão da legitimidade individual para a proteção coletiva dos consumidores, como os relacionados ao aspecto político das demandas, à possibilidade de interferências na propositura e no

---

<sup>390</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>391</sup> BENEDUZI, Renato. **Comentários ao Código de Processo Civil - Vol. II**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

<sup>392</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RB-3.5.

<sup>393</sup> WATANABE, Kazuo. Comentários sobre a defesa do consumidor em juízo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do Anteprojeto do CDC e da Lei do Superendividamento**. 13. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1.138 p., p. 773.

<sup>394</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

andamento da demanda, à produção de provas adequadas e ao seguimento firme nas instâncias superiores, e à necessidade, enfim, de um fortalecimento do autor da demanda coletiva<sup>395</sup>.

José Carlos Baptista Puoli, na mesma toada, critica a ideia de ampliar a legitimidade ativa da ação civil pública para as pessoas físicas, alegando que isso traria riscos de demandas temerárias, sem controle e sem responsabilização. O autor argumenta que a ação civil pública tem efeitos potencialmente danosos para os réus, que não podem ser reparados mesmo em caso de improcedência. Ele defende que o sistema atual, que exige a presença no polo ativo de um dos legitimados do artigo 5º da LACP, funciona como um filtro para evitar abusos. Afirma, outrossim, que a exigência de representação adequada não seria suficiente para garantir a qualidade das demandas propostas por pessoas físicas, que poderiam escolher autores sem patrimônio para se esquivar de eventuais sanções por litigância de má-fé<sup>396</sup> e <sup>397</sup>.

A legitimação individual para a tutela de direitos difusos, prevista pela Lei da Ação Popular<sup>398</sup>, não logrou o alcance esperado no Brasil. Atribui-se isso a múltiplos problemas de ordem técnica, cultural e política. Do ponto de vista técnico, destacam-se as dificuldades para o cidadão obter informações sobre atos administrativos lesivos e os entraves procedimentais decorrentes da formação de litisconsórcio passivo necessário. Do ponto de vista cultural e político, observa-se que a época da promulgação da Lei da Ação Popular foi marcada por um ambiente pouco favorável às iniciativas populares. Como resultado desses fatores, o modelo de legitimação individual para as ações coletivas foi restrito à ação popular e posteriormente repellido

---

<sup>395</sup> WATANABE, Kazuo. Comentários sobre a defesa do consumidor em juízo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do Anteprojeto do CDC e da Lei do Superendividamento. 13. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1.138 p., p. 773.

<sup>396</sup> PUOLI, José Carlos Baptista. Comentários à lei da ação civil pública. *In*: COSTA, Susana Henriques da. (Org.). **Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 316-335.

<sup>397</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>398</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 13. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

para as demais ações civis que instrumentalizam a tutela de direitos difusos e coletivos<sup>399</sup>.

A simples aplicação dos mecanismos processuais ordinários (como o indeferimento da petição inicial) não bastaria para exercer esse controle. Isso porque a concepção que prevalece atualmente em matéria de tutela coletiva indica que esses institutos são quase inoperantes nessa esfera, em razão de um excessivo zelo que se tem na utilização de qualquer mecanismo processual tradicional que possa obstar a proteção de interesses coletivos<sup>400 e 401</sup>.

A exemplo do que ocorre em sede de ação popular, a extensão da legitimidade ativa à pessoa física na ação civil pública, se admitida, certamente acarretaria o aumento do número de demandas propostas com caráter abusivo, de modo que se deve considerar que eventual ampliação da legitimidade ativa tende a comprometer o escopo da ação civil pública<sup>402</sup>.

A banalização da ação popular movida por interesses privados tem como um de seus efeitos deletérios o de esvaziar o potencial do próprio instituto. Segundo o que apontam os dados obtidos junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina e ao Tribunal Regional Federal da Quarta Região (demonstrados no tópico 3.3), constata-se que a maioria das ações são movidas a esmo, extintas sem julgamento do mérito, ou, quando alcançam o julgamento de mérito, culminam em sua improcedência.

Exemplo habitual de ação popular emulativa são as demandas ajuizadas com fundamento exclusivo em matéria jornalística. Nesse sentido, a juíza federal Diana Maria Wanderlei da Silva, ao indeferir liminar em ação popular, fundamentou sua decisão sob o argumento de que não se pode admitir que uma simples transcrição de matéria jornalística seja o único elemento de prova para demonstrar o desvio de finalidade que fundamenta o pedido liminar. Tal meio de prova é juridicamente

---

<sup>399</sup> VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007. 502 p., p. 169-170.

<sup>400</sup> PUOLI, José Carlos Baptista. Comentários à lei da ação civil pública. In: COSTA, Susana Henriques da. (Org.). **Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 316-335, p. 334.

<sup>401</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 330. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>402</sup> PUOLI, José Carlos Baptista. Comentários à lei da ação civil pública. In: COSTA, Susana Henriques da. (Org.). **Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 316-335, p. 334.

inidôneo, especialmente diante da amplitude dos pedidos formulados na inicial e das repercussões que deles decorrem<sup>403</sup>.

Na mesma direção do entendimento exarado pela magistrada, as reportagens jornalísticas não podem servir de base exclusiva para a materialidade probatória no âmbito jurídico, sob pena de se desvirtuar a finalidade da própria ação popular, banalizando o seu uso. Isso é o que vem ocorrendo, infelizmente, com a interposição de ações populares por um mesmo autor, ou por autores distintos com petições idênticas, em diversos juízos federais espalhados pelo país, orquestradas por partidos políticos que também ajuízam ações no Supremo Tribunal Federal, com fundamento idêntico e envolvendo temas políticos. Essa prática gera uma grande insegurança jurídica e decisões conflitantes, em alguns casos, desvirtuando o fim do nobre instrumento cívico à disposição do cidadão, quando adequadamente empregado<sup>404</sup>.

Tendo em vista o cenário aqui desenhado, Hely Lopes Meirelles defende uma reformulação completa da Lei da Ação Popular, uma vez que a experiência tem demonstrado as deficiências do texto vigente. Para o autor, além de carecer de uma melhor definição dos seus objetivos, a lei também precisa de mecanismos que agilizem seu processamento e evitem que as causas se prolonguem indefinidamente na Justiça, sem julgamento, representando uma constante ameaça aos administradores que são levados a juízo<sup>405</sup>.

Não se discorda das sugestões de alterações legislativas e tampouco se despreza a necessidade de pensar em soluções no plano legislativo para o problema aqui apresentado. Os caminhos percorridos por esta dissertação, todavia, seguem outra direção: pretende-se propor, no capítulo a seguir, estratégias de abordagem para a crise atual da ação popular por meio da releitura dos institutos e regras processuais em vigor na legislação brasileira.

---

<sup>403</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. **Ação Popular 1014575-20.2017.4.01.3400**. Decisão liminar de 25/10/2017.

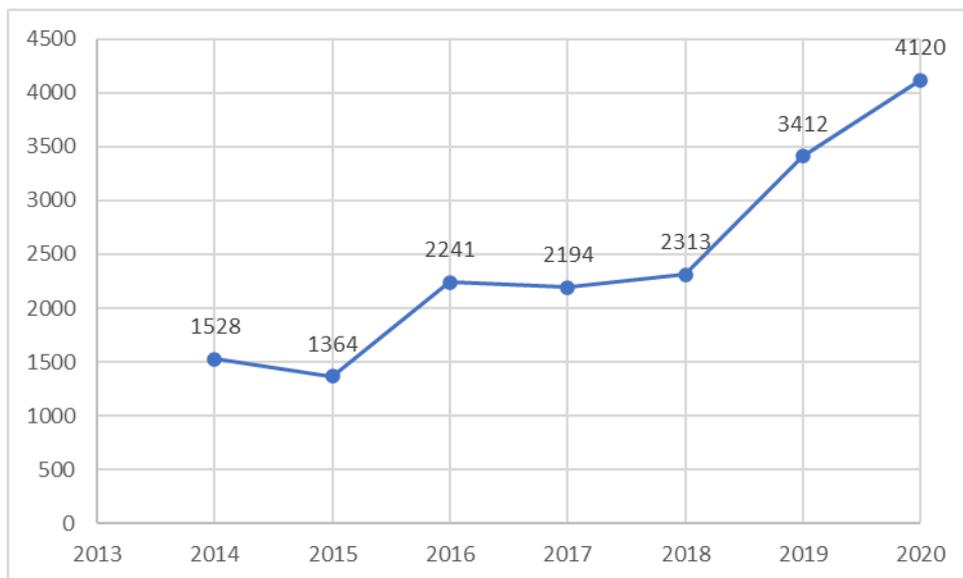
<sup>404</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. **Ação Popular 1014575-20.2017.4.01.3400**. Decisão liminar de 25/10/2017.

<sup>405</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 192.

### 3.2 AÇÃO POPULAR NO PERÍODO PANDÊMICO

É habitual e previsível o aumento no número das ações populares ajuizadas na proximidade no período eleitoral<sup>406</sup>. Todavia, os atores jurídicos se depararam com uma situação anômala, qual seja, um aumento no influxo de ações populares ajuizadas nos últimos anos, notadamente durante a crise sanitária mundial causada pela COVID-19. Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, houve um aumento de quase 200% no ajuizamento de ações populares entre 2014 e 2020, sendo o último biênio o de crescimento mais agudo, como constatável a partir do gráfico abaixo:

**Figura 1 – Número de ações populares ajuizadas no país**



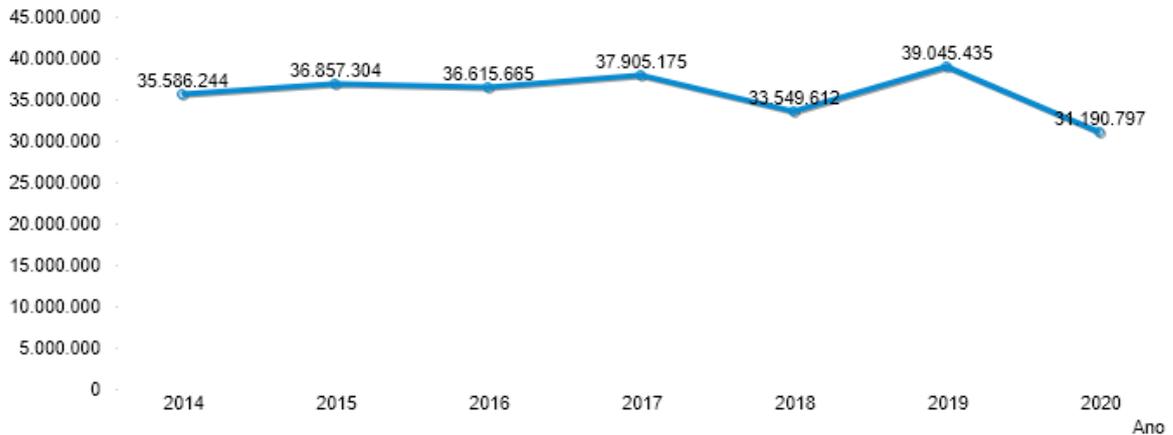
Fonte: CNJ<sup>407</sup>

Antes que se cogite de que tal aumento é consentâneo à progressão do volume de ações levadas ao Judiciário, veja-se, em contrapartida, o número total de ações ajuizadas no país no mesmo período:

<sup>406</sup> ALMEIDA, José Luiz Gavião de. A ação popular e a Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 85, n. 729, p. 75-82, jul. 1996. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000909384>. Acesso em: 7 fev. 2024.

<sup>407</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: [https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&anonymous=true&document=qvw\\_1%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&anonymous=true&document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true). Acesso em: 08 fev. 2024.

**Figura 2 – Número de ações ajuizadas no país**



Fonte: CNJ<sup>408</sup>

Como se percebe a partir da confrontação dos dois gráficos, a tendência de aumento do número de ações populares no período destoa do restante das demandas propostas, evidenciando uma modificação no comportamento do jurisdicionado durante o ápice do período pandêmico que desaguou no sistema judiciário brasileiro. Alguns fatores ajudam a explicar esse fenômeno: o elevado e crescente número de advogados no país (observa-se, na prática, que o autor popular é comumente causídico atuando em causa própria), a facilidade de propositura de ações com a consolidação do processo eletrônico, e, provavelmente com maior relevância, o panorama político efervescente dos últimos anos<sup>409</sup>.

Além desses fatores, deve-se reconhecer que um importante catalisador da crise atual aqui referida em torno da ação popular foi a pandemia de Covid-19. A excepcionalidade e o ineditismo desse cenário inflamaram ainda mais os ânimos já exaltados pela eleição antecedente e motivaram a propositura de ações que tinham a pandemia como causa de pedir remota, refletindo as particularidades desse momento histórico de profundo dissenso no país<sup>410</sup>.

<sup>408</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: [https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_%5CpainelCNJ.qvw&anonymo us=true&document=qvw\\_%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_%5CpainelCNJ.qvw&anonymo us=true&document=qvw_%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>409</sup> Atualmente são mais de um milhão e trezentos e sessenta mil advogados no Brasil. Nesse sentido, ver: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. **Institucional/Quadro da Advocacia**. [Brasília]: OAB Nacional, [2024]. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>410</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

Para exemplificar esse quadro, e corroborando a disparidade de visões acerca dos mesmos fatos, encontram-se ações populares contra atos normativos de estados e municípios que estabeleceram medidas restritivas de atividade públicas, bem como contra atos normativos da União que liberaram a realização de cultos religiosos e outras atividades com risco epidemiológico-sanitário. Há, igualmente, inúmeras ações populares requerendo a condenação do Estado ao fornecimento de medicamentos não aprovados para o tratamento da COVID-19, ou o “Kit-Covid”, expressão pela qual ficou conhecido esse tratamento, em contraste com outras ações, em número igualmente expressivo, pleiteando a proibição do Estado de fornecer ou incentivar esses medicamentos não aprovados para o tratamento da COVID-19<sup>411</sup>.

Em consulta ao Painel do Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL) disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) extrai-se que foram ajuizadas 853 ações populares tendo por assunto COVID-19<sup>412</sup>.

O CACOL, vale esclarecer, é um sistema eletrônico que congrega dados sobre todas as demandas coletivas em tramitação no país. O sistema consiste em um banco de dados sobre as ações coletivas que reúnem informações tais como o

<sup>411</sup> Ver, nesse sentido:

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 50287658020208240023**. Data de autuação: 27/ mar. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50287658020208240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=4d22daee0ca3f24a841582c515043e60](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50287658020208240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=4d22daee0ca3f24a841582c515043e60). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Balneário Camboriú. **Ação popular 50205784020208240005**. Data de autuação 15 dez. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50205784020208240005&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2de19238446c255edf5fb7afefdc51ee](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50205784020208240005&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2de19238446c255edf5fb7afefdc51ee). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 50268421920208240023**. Data de autuação: 22 mar. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50268421920208240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=624c9e9335ee654a8ad7e417887e425](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50268421920208240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=624c9e9335ee654a8ad7e417887e425). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 50314782820208240023**. Data de autuação: 13 abr. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50314782820208240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=27dc6291c1f4efbb2c83a85758f00e4c](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50314782820208240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=27dc6291c1f4efbb2c83a85758f00e4c). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>412</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL** – Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

número do processo, a data de distribuição, o órgão julgador, as partes envolvidas, o assunto e o objeto da ação<sup>413</sup>.

Em sentença de indeferimento da petição inicial de ação popular, a magistrada Bertha Steckert Rezende argumentou que o contexto da pandemia do COVID-19 suscitou múltiplas controvérsias e medidas nas mais variadas áreas. Assim, a coordenação entre União, estados e municípios foi frequentemente deficitária, do mesmo modo que a harmonia interna de cada ente federativo, de modo que os Poderes da República, em todos os níveis e âmbitos, foram desafiados e confrontados uns pelos outros. Havia orientações sanitárias, cenários globais, projeções econômicas, interesses políticos, enfim, um vasto leque de possibilidades e consequências possíveis, nem todas assegurando confiabilidade de suas premissas. Naquela seara de incerteza, todos tinham suas razões e motivações. Diante disso, solucionar os problemas e apresentar efetivamente uma resposta era onde residia o impasse<sup>414</sup>.

A ação popular nº 50205784020208240005, enfrentada pela magistrada, à semelhança de outras, residia em torno de uma questão: a interferência nas decisões do Poder Executivo pode contribuir ou atenuar a crise gerada pela pandemia, ou a intromissão do Judiciário, com entendimentos divergentes de seus magistrados, agravaria a situação?<sup>415</sup>

A própria magistrada respondeu tal questionamento, afirmando que para uma resposta acurada, basta determinar a quem compete administrar a crise sanitária causada pela COVID-19. O enfoque dado pela juíza sintetiza a questão: a gestão pública cabe ao Poder Executivo, não atuando o Judiciário como administrador público e tampouco como legislador, sobretudo em um cenário de excepcionalidade. Ao

---

<sup>413</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL** – Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>414</sup> SANTA CATARINA. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Balneário Camboriú. **Sentença - evento nº 5 na ação popular 50205784020208240005**. Santa Catarina, 16 dez. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1). Acesso em: 12 fev. 2024.

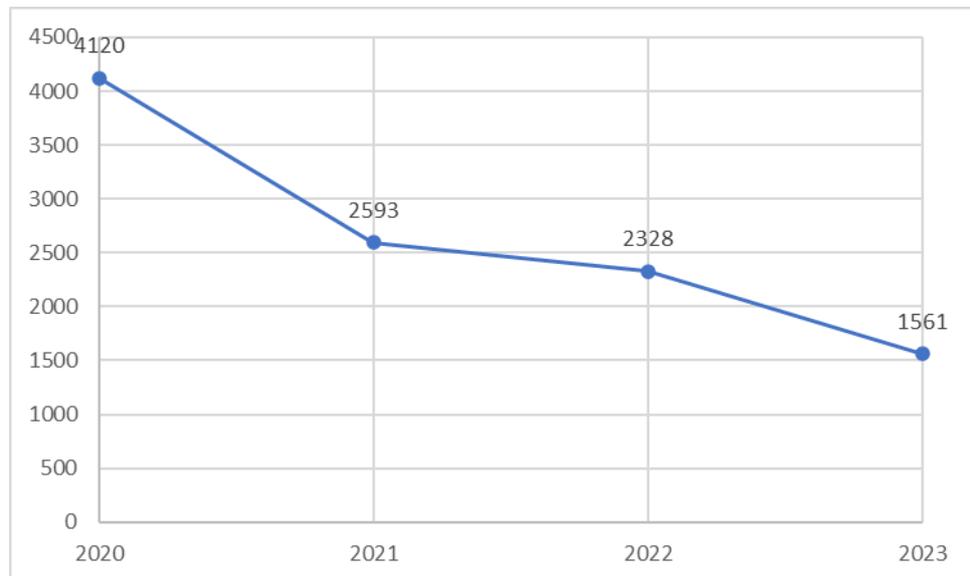
<sup>415</sup> SANTA CATARINA. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Balneário Camboriú. **Sentença - evento nº 5 na ação popular 50205784020208240005**. Santa Catarina, 16 dez. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1). Acesso em: 12 fev. 2024.

Judiciário cabe somente o controle jurisdicional dos atos administrativos, abrangendo sua constitucionalidade e legalidade<sup>416</sup>.

Nesse sentido exortou, durante o período pandêmico, o então presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro João Otávio de Noronha: “[o] Poder Executivo não ensina o Judiciário a julgar, o Judiciário não legisla e o Legislativo não governa. Nenhum poder diz ao outro o que fazer. É preciso respeitar a harmonia entre os poderes de acordo com os limites traçados na Constituição”<sup>417</sup>.

Confirmando a suscetibilidade dessa espécie de demanda aos períodos de instabilidade, passado o período crítico da pandemia, o número de ações populares ajuizadas no país retornou aos patamares de 2016 a 2018, senão veja-se:

**Figura 3 – Número de ações populares ajuizadas no país**



Fonte: CNJ<sup>418</sup>

<sup>416</sup> SANTA CATARINA. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Balneário Camboriú. **Sentença - evento nº 5 na ação popular 50205784020208240005**. Santa Catarina, 16 dez. 2020. Disponível em:

[https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>417</sup> PRESIDENTE do STJ critica ativismo judicial e defende harmonia entre poderes nos limites da Constituição. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 04 jun. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Presidente-do-STJ-critica-ativismo-judicial-e-defende-harmonia-entre-poderes-nos-limites-da-Constituicao.aspx>. Acesso em: 13 nov. 2023.

<sup>418</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 08 fev. 2024.

Com efeito, observa-se na prática judicial que esse incremento no número de ações populares durante o período pandêmico reflete não propriamente uma conscientização popular acerca da necessidade de proteção da coisa pública, mas sim uma banalização desse instrumento democrático de controle<sup>419</sup>.

A experiência do período excepcional de crescimento quantitativo e declínio qualitativo das ações populares corrobora a necessidade de uma adequada aplicação dos institutos processuais com o intuito de reaproximar essa ação de sua autêntica função social de tutela coletiva, reconciliando-a com seu escopo constitucional de proteção à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural<sup>420</sup>.

### 3.3 RESULTADOS DAS SENTENÇAS

Para alicerçar a visão crítica deste trabalho quanto ao abuso da ação popular e à necessidade de estratégias de enfrentamento desse problema, é crucial o conhecimento da receptividade dessas demandas nos órgãos julgadores; melhor dizendo, é necessário saber como estão sendo julgadas as ações populares.

Apesar de importantes dados estarem disponíveis tanto no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ<sup>421</sup>), como no Painel do Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL<sup>422</sup>), não são disponibilizados dados acerca do conteúdo das decisões judiciais.

Na data em que esta pesquisa consultou tais portais (13 de novembro de 2023) havia 12.135 ações populares em tramitação cadastradas no Painel CACOL, das quais 10.294 na Justiça Estadual e 1.841 na Justiça Federal. Todavia, como dito, não é publicado o desfecho desses processos (julgamentos de procedência,

---

<sup>419</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. *In*: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

<sup>420</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>421</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Páginas dos Tribunais**. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/tribunais>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>422</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL** – Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

improcedência ou extinção), informação que é pressuposto para o diagnóstico atual do uso da ação popular<sup>423</sup>.

Os sites do Conselho Nacional de Justiça e dos tribunais não fornecem dados de quantas sentenças de procedência, improcedência e de extinção são proferidas a cada ano pela Justiça brasileira<sup>424 e 425</sup>. Assim, a obtenção dessas informações só é possível mediante a solicitação diretamente a cada um dos tribunais com fundamento na Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas<sup>426</sup>.

Considerando o grande número de tribunais pátrios (5 tribunais superiores, 27 Tribunais de Justiça, 6 Tribunais Federais, 24 Tribunais do Trabalho, 27 Tribunais Eleitorais, 12 Circunscrições Judiciárias Militares Federais e 2 Tribunais de Justiça militar estaduais <sup>427 e 428</sup>), optou-se por um recorte com base em critérios a seguir explicados.

Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ação popular não se enquadra na competência originária dos tribunais superiores, recaindo, em regra, a competência sobre o juiz singular de primeiro grau, limitou-se a pesquisa aos dados sobre o conteúdo de sentenças proferidas em ação popular pelos juízos de primeiro grau<sup>429, 430 e 431</sup>. Eliminaram-se também as Justiças especializadas, pois, segundo dados do Portal CACOL, há ações populares

<sup>423</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL** – Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>424</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL** – Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>425</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&anonymo us=true&document=qvw\\_l%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&anonymo us=true&document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>426</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 13 nov. 2023.

<sup>427</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Páginas dos Tribunais**. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/tribunais>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>428</sup> BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Primeira instância**. Brasília: STM, [2024]. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/o-stm-stm/primeira-instancia>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>429</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Ação Popular, Acesso à Justiça e Vulnerabilidade: Antigas e Novas Perspectivas**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

<sup>430</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 201.

<sup>431</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 210.

tramitando apenas na Justiça Estadual (10.294 ações populares) e na Justiça Federal (1.841)<sup>432</sup>.

Ainda assim, restariam 33 tribunais entre federais e estaduais, o que impôs a necessidade de um novo recorte nesta pesquisa: passou-se a selecionar quais Tribunais da Justiça comum, estadual e federal, seriam pesquisados<sup>433</sup>.

Considerando que a presente dissertação é um trabalho do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, optou-se por delimitar a pesquisa aos Tribunais da Justiça comum com competência neste estado. Assim, a buscaram-se dados qualitativos das sentenças proferidas em ação popular no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e no Tribunal Regional Federal da Quarta Região.

Além do aspecto territorial, há o fato de que ambos os tribunais selecionados disponibilizaram as informações solicitadas e as extraíram do mesmo sistema de processo eletrônico (*e-proc*), o que permite uma comparação adequada entre os dados fornecidos por eles<sup>434 e 435</sup>.

No Tribunal de Justiça de Santa Catarina, os dados qualitativos das decisões proferidas em ação popular foram fornecidos pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC). Já no Tribunal Regional Federal da Quarta Região, após contato preliminar com a Ouvidoria, as informações foram fornecidas pela Assessoria de Planejamento e Gestão.

O NUGEPNAC do TJSC possui dados referentes ao conteúdo das sentenças proferidas em ação popular somente a partir de janeiro de 2020, enquanto a Assessoria de Planejamento e Gestão do TRF4 apresentou os dados desde janeiro de 2015. Justifica-se essa diferença na medida em que o TRF4 desenvolve e utiliza o sistema *e-proc* de processo eletrônico desde o ano de 2009, ao passo que o TJSC iniciou a sua utilização apenas em 30 de julho de 2018<sup>436</sup>.

---

<sup>432</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL** – Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>433</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Páginas dos Tribunais**. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/tribunais>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>434</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Processo Eletrônico eproc**. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/processo-eletronico-eproc>. Acesso em: 11 nov. 2023.

<sup>435</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Eproc**. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4>. Acesso em: 14 nov. 2023.

<sup>436</sup> PROGRAMA apresenta passado, presente e futuro do eproc 5 anos após implantação no PJSC. **Poder Judiciário de Santa Catarina**, [s. l.], 31 jul. 2023. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-apresenta-passado-presente-e-futuro-do-eproc-5>

Outro esclarecimento de cunho metodológico se faz necessário. A despeito de a decisão interlocutória ter a possibilidade de julgar parcialmente uma ação popular, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Tribunal Regional Federal da Quarta Região não conseguiram fornecer a quantidade de decisões interlocutórias com conteúdo dos artigos 485 e 487, e tampouco puderam informar se as decisões foram de procedência, improcedência ou extinção parcial sem julgamento do mérito das ações populares.

A decisão interlocutória pode ter conteúdo dos artigos 485 e 487 do Código de Processo Civil, ou seja, uma decisão interlocutória pode julgar parcialmente o mérito ou extinguir parcialmente uma ação popular, já que a natureza de um pronunciamento judicial não pode ser determinada apenas por seu conteúdo<sup>437</sup>. Uma sentença é caracterizada como tal quando encerra o processo ou uma fase específica dele, como a fase de cognição. Portanto, existem decisões interlocutórias que possuem mérito (ou são definitivas, conforme o artigo 487 do CPC/2015) e decisões interlocutórias terminativas (conforme o artigo 485 do CPC/2015). Se a decisão for final, teremos uma sentença de mérito (ou definitiva) ou uma sentença terminativa, dependendo do caso; mas se a decisão não puser fim à fase cognitiva, será uma decisão interlocutória<sup>438</sup>.

O artigo 356 do CPC/2015, inclusive, prevê a possibilidade de julgamento parcial de mérito, quando um ou mais dos pedidos formulados na ação: a) não apresentar controvérsia entre as partes; b) estiver apto para ser julgado de imediato. Trata-se de uma decisão com natureza de sentença (artigo 487 do CPC/2015), mas que não encerra a fase de conhecimento, sendo, portanto, uma decisão interlocutória sujeita a recurso de agravo de instrumento, conforme o artigo 356, §5º do CPC/2015<sup>439</sup>.

---

anos-apos-implantacao-no-pjsc#:~:text=O%20dia%2030%20de%20julho,P%C3%BAblicos%20da%20comarca%20de%20Palho%C3%A7a. Acesso em: 09 fev. 2014.

<sup>437</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 203, 485 e 487. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>438</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-2.101.

<sup>439</sup> ALVIM, José Manuel de Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-23.20.

Destarte, a despeito da relevância dessas decisões parciais de mérito para o diagnóstico aqui buscado, diante das limitações operacionais de ambos os tribunais em levantar essas informações, delimitou-se o estudo dos dados qualitativos somente das sentenças proferidas pelas varas do TJSC e varas do TRF4, no período entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023.

### 3.3.1 Sentenças proferidas pelas varas do TJSC

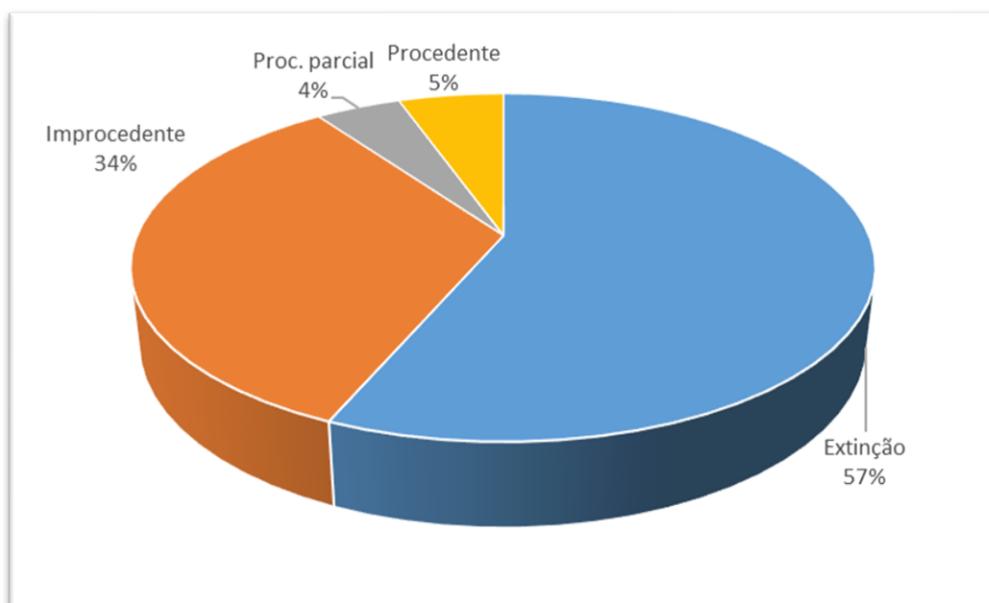
Conforme dados extraídos da tabela do anexo I, entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023, nas varas da Justiça estadual vinculadas ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina foram proferidas 294 sentenças em processos judiciais da classe ação popular.

Desse total, 13 consistiram em procedência parcial (4,42%), 16 foram de procedência (5,44%), 99 foram julgadas improcedentes (33,67%) e 166 foram extintas sem julgamento do mérito (56,41%).

Vale ressaltar que isso totaliza 90,08% das sentenças totalmente contrárias a pretensão do autor popular, não apreciando ou acatando qualquer uma das suas pretensões.

O gráfico abaixo retrata os dados aqui discorridos.

**Figura 4 – Sentenças proferidas pelas varas do TJSC**



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do anexo I.

### 3.3.2 Sentenças proferidas pelas varas do TRF4

A Assessoria de Planejamento e Gestão do TRF4 encaminhou planilha referente às sentenças proferidas em ações populares pelas varas federais integrantes do TRF4 divididas pelas três Seções da Justiça Federal da Quarta Região (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Assim, os dados serão analisados de forma destacada para cada uma das três Seções da Justiça Federal da Quarta Região<sup>440</sup>.

#### 3.3.2.1 Justiça Federal do Rio Grande do Sul

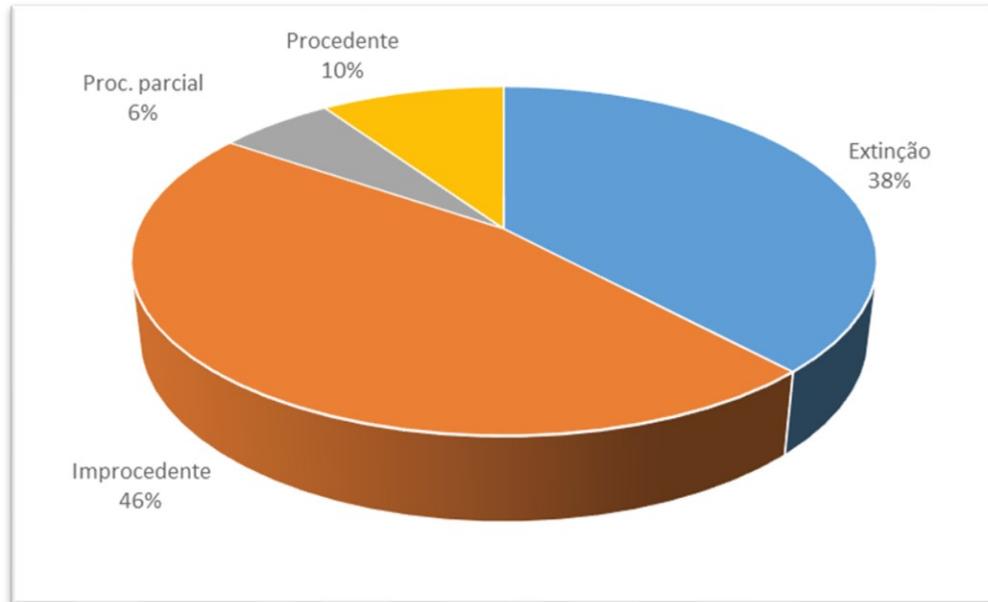
Conforme dados extraídos da tabela do anexo II, entre 01 de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023, nas varas da Seção da Justiça Federal do Rio Grande do Sul foram proferidas 168 sentenças em ações populares, sendo 78 (46,43%), totalmente improcedentes; 64 (38,10%) de extinção sem julgamento do mérito; 16 (9,52%) procedentes; e 10 (5,95%); sentenças de parcial procedência.

De forma semelhante à Justiça estadual catarinense, na Justiça Federal do Rio Grande do Sul, a imensa maioria das ações populares (84,53%) tiveram sentenças de extinção (38,10%) ou foram totalmente julgadas improcedentes (46,43%). Nesse sentido, veja-se o gráfico abaixo.

---

<sup>440</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Competência e Estrutura da Justiça Federal.** Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=3026](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=3026). Acesso em: 08 fev. 2024.

**Figura 5 – Sentenças proferidas na seção da Justiça Federal do Rio Grande do Sul**

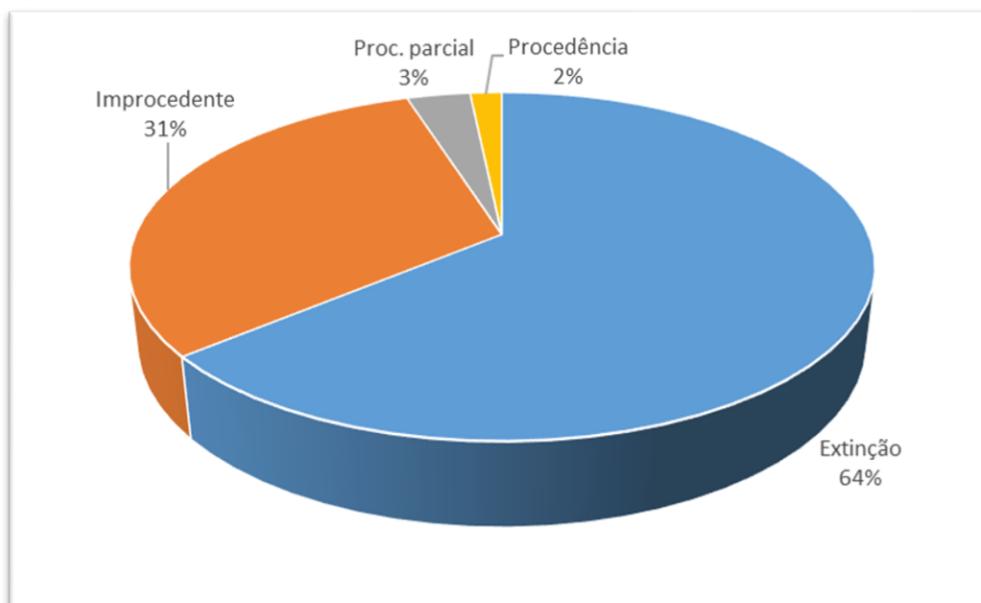


Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do anexo II.

### 3.3.2.2 *Justiça Federal de Santa Catarina*

Os dados extraídos da tabela do anexo III revelam que, no mesmo período de 01 de janeiro de 2020 a 31 de agosto de 2023, as varas da Seção da Justiça Federal de Santa Catarina proferiram 61 sentenças em ações populares, sendo 19 (31,15%), totalmente improcedentes; 39 (63,93%) de extinção sem julgamento do mérito; 1 (1,64%) totalmente procedente; e 2 (3,28%) de procedência parcial.

Em relação às outras Justiças analisadas, na Justiça Federal Santa Catarina é ainda mais destoante o percentual de ações populares sem qualquer êxito do autor, uma vez que mais de 95% das demandas tiveram sentenças de extinção (62,90%) ou de improcedência (32,26%). Nesse sentido, veja-se o gráfico abaixo.

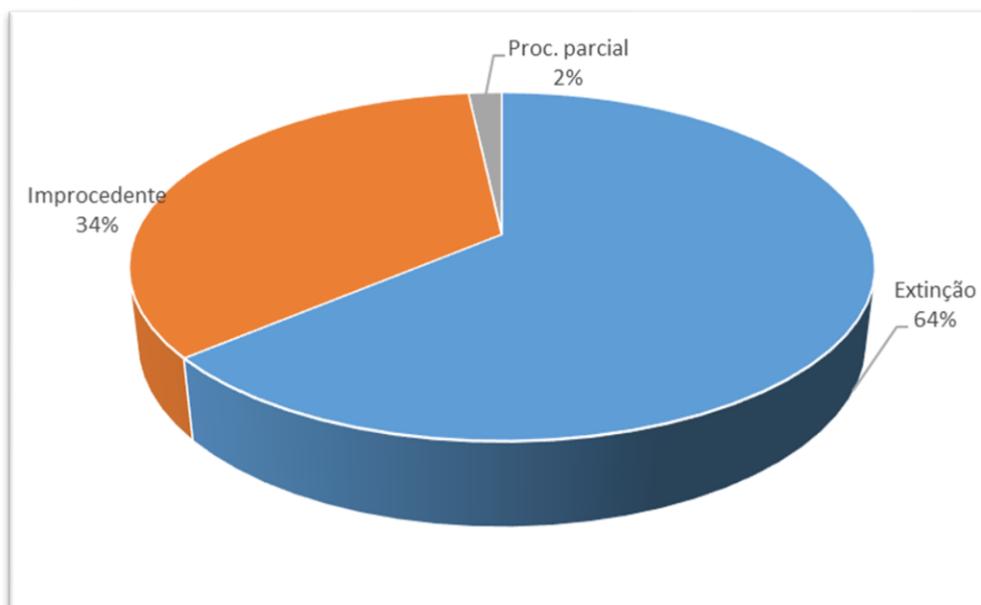
**Figura 6 – Sentenças proferidas na seção da Justiça Federal de Santa Catarina**

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do anexo III.

### 3.3.2.3 Justiça Federal do Paraná

Por fim, os dados extraídos da tabela do anexo IV mostram que as varas da Seção da Justiça Federal do Paraná proferiram, entre 01 de janeiro de 2020 e 31 de agosto de 2023, 58 sentenças em ações populares, sendo 20 (34,48%) totalmente improcedentes; 37 (63,79%) extintas sem julgamento do mérito; 1 (1,72%); parcialmente procedente e nenhuma foi julgada totalmente procedente, como retrata o gráfico a seguir.

**Figura 7 – Sentenças proferidas na seção da Justiça Federal do Paraná**



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do anexo IV.

Os dados expostos não deixam dúvida de como essa ação constitucional tem sido equivocadamente empregada, sobrecarregando o poder judiciário e contribuindo para seu esgotamento, o que é tratado no item 3.6.2. como a tragédia da ação popular.

Esses dados vão ao encontro das críticas ao instituto da ação popular expostas na seção 3.1 e corroboram a importância do tema debatido no último capítulo, no qual são propostos instrumentos processuais para o manejo adequado da profusão de ações populares inadequadas.

A fim de ilustrar a atual utilização equivocada desse instrumento, no próximo tópico serão analisadas algumas dessas ações populares que tramitaram nas varas da Justiça Estadual de Santa Catarina e nas varas da Justiça Federal da Quarta Região.

### 3.4 ESTUDO DE CASOS

Para atingir o objetivo deste capítulo – analisar o uso atual da ação popular no Brasil –, partiu-se da crítica doutrinária, complementada e corroborada pela pesquisa do número de ações populares propostas durante o período crítico da COVID-19 e pela demonstração da proporção de sentenças desfavoráveis ao autor

popular nos juízos de primeiro grau sob jurisdição do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Tribunal Regional Federal da Quarta Região.

No entanto, para uma compreensão mais apropriada de como a ação popular está sendo empregada, é necessário, também, o exame de alguns casos concretos. Assim, nos itens seguintes, analisam-se oito ações populares com diferentes objetos, selecionadas dentro do recorte exposto na seção 3.3, ou seja, trata-se de ações populares que tramitam ou tramitaram nas varas do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e do Tribunal Regional Federal da Quarta Região.

### 3.4.1 Sentença de extinção

O objetivo deste tópico é analisar ação populares em que as sentenças encerram o processo sem resolver o mérito da causa, isto é, aquelas que se enquadram nas hipóteses do art. 485 do CPC/2015<sup>441</sup>.

#### 3.4.1.1 ET de Varginha

Na ação popular nº 5032330-12.2021.4.04.7200<sup>442</sup>, o autor impugnou a Portaria nº 889 de 2019 do Exército Brasileiro<sup>443</sup>, que impediria o acesso do público à ata da 56ª Reunião do Alto Comando do Exército, supostamente referente ao transporte do OVNI de Varginha para os Estados Unidos da América<sup>444</sup>.

Dois dias após protocolar a inicial, o autor popular a emendou para acrescentar os seguintes fundamentos:

Esse acobertamento realizado pelos militares do exército brasileiro constitui um crime contra a comunidade científica. A Ciência gasta bilhões de dólares em projetos destinados a descobrir vida fora do planeta terra, sendo que os militares já possuem esse conhecimento, mas não divulgam ao público. Caso

<sup>441</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>442</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200** [segredo de justiça].

<sup>443</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria nº 889, de 19 de junho de 2019**. Aprova o Regulamento para o Alto Comando do Exército (R-189) e dá outras providências. [Brasília, DF]: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001\\_estatuto\\_regulamentos\\_regimentos/02\\_regulamentos/port\\_n\\_889\\_cmdo\\_eb\\_19jun2019.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_889_cmdo_eb_19jun2019.html). Acesso em: 16 nov. 2023.

<sup>444</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**, evento 1. [segredo de justiça].

os militares já tivessem promovido uma revelação da verdade sobre vida inteligente fora da terra, essas quantias enormes de dinheiro poderiam estar sendo utilizadas em outros projetos mais úteis à população em geral<sup>445</sup>.

Antes de receber a petição inicial, o Juízo da 2ª Vara Federal de Florianópolis aplicou analogicamente à ação popular a norma prevista no artigo 2º da Lei nº 8.437/1992, segundo previsão literal, exclusivamente aplicável à ação civil pública e ao mandado de segurança coletivo, que prevê a necessidade de intimação da Fazenda Pública previamente à análise do pedido liminar<sup>446 e 447</sup>.

Não há por que negar a extensão dessa regra à ação popular, haja vista a potencial lesividade de um deferimento prematuro da pretensão autoral. Essa omissão tem sido vencida jurisprudencialmente, aplicando-se à ação popular a necessidade de intimação prévia do ente público demandado, a exemplo do que fez o Juízo da 2ª Vara Federal de Florianópolis na aludida ação<sup>448</sup>.

Essa é uma das estratégias propostas no último capítulo para solucionar com mais eficiência as ações populares impertinentes (item 4.2.1).

Note-se que a intimação para que a União se manifestasse em 72 horas, antes do recebimento da petição inicial, permitiu que a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentasse argumentos para a imediata extinção da ação popular<sup>449</sup>. Apresentada a manifestação pela AGU, o juízo proferiu sentença de extinção sem julgamento do mérito, por verificar ausência de interesse processual na modalidade adequação, nos termos do artigo 485, VI, parte final, do CPC/2015<sup>450</sup>.

Constou no dispositivo da sentença que ela estaria sujeita a reexame necessário, todavia tampouco o autor popular como o Ministério Público Federal,

---

<sup>445</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**, evento 4. [segredo de justiça].

<sup>446</sup> BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm). Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>447</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**, evento 5. [segredo de justiça].

<sup>448</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**, evento 5. [segredo de justiça].

<sup>449</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**, evento 11. [segredo de justiça].

<sup>450</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

apresentaram recurso de apelação, levando a Secretaria da 2ª Vara Federal de Florianópolis a certificar o trânsito em julgado e arquivar os autos<sup>451</sup>.

Como visto no último tópico do capítulo anterior (2.10.3), a ação popular possui regra específica a respeito da remessa necessária, prevista no *caput* do artigo 19 da LAP, que determina que a sentença que julgar a ação improcedente ou reconhecer a carência de ação, ainda que parcialmente, deve ser submetida ao duplo grau de jurisdição<sup>452</sup>.

Pela literalidade da LAP, a sentença em questão deveria ter sido submetida a revisão pelo TRF4. Todavia, talvez essa não seja a melhor interpretação do instituto, notadamente quando a ação popular evidencia clara ausência de admissibilidade.

### 3.4.1.2 Instituto de Virologia Wuhan

Na ação popular nº 5008874-67.2020.4.04.7200<sup>453</sup> os autores buscavam, em suma, a condenação da República Popular da China a indenizar o povo brasileiro pelas perdas decorrentes da disseminação do coronavírus, que provocou a pandemia de COVID-19.

Os autores populares arrolaram como réus a União, o Presidente da República, dois Ministros de Estado do Brasil, a República Popular da China, o exército chinês, o Presidente da China, o Instituto de Virologia Wuhan, o General Comandante do exército chinês, o embaixador da China no Brasil e o Secretário do Ministério das Relações Exteriores da China. Dentre os pedidos, uma indenização no valor de R\$6.646.124.534.722,39 (seis trilhões, seiscentos e quarenta e seis bilhões,

<sup>451</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**, eventos nº 16, 21, 23, 26 e 27. [segredo de justiça].

<sup>452</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>453</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Florianópolis. **Ação Popular 5008874-67.2020.4.04.7200**. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

cento e vinte quatro milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, setecentos e vinte e dois reais e trinta e nove centavos)<sup>454</sup>.

Antes do recebimento da petição inicial a União requereu o indeferimento e a condenação dos autores em litigância de má-fé. O Juízo Substituto da 2ª Vara Federal de Florianópolis proferiu sentença indeferindo a petição inicial (artigo 485, I do CPC/2015)<sup>455</sup>, mas negou o pedido de condenação em litigância de má-fé<sup>456</sup>.

Os autores populares apelaram e a Quarta Turma do TRF4 negou provimento à apelação, em acórdão assim ementado:

EMENTA: APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO QUE TEM POR OBJETO A CONDENAÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA A INDENIZAR O POVO BRASILEIRO PELAS PERDAS DECORRENTES DA DISSEMINAÇÃO DO CORONAVÍRUS - COVID-19. PLEITO QUE NÃO SE INSERE DENTRO DO OBJETO POSSÍVEL DE UMA AÇÃO POPULAR, PELA AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DE UM ATO LESIVO AO PODER PÚBLICO. A EXISTÊNCIA DE UM ATO PRESSUPÕE UMA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE, EXTERIORIZANDO A SUA EXECUÇÃO E, CONSEQUENTEMENTE, A SUA EXISTÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO, O QUE NÃO OCORRE NO CASO EM QUESTÃO, PORQUE NÃO HÁ NENHUMA MÍNIMA EVIDÊNCIA PLAUSÍVEL DE QUE A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19) TENHA SIDO CAUSADA POR UMA AÇÃO ESPECÍFICA. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, COM A EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, POIS A PRESENTE AÇÃO POPULAR NÃO É INSTRUMENTO ADEQUADO PARA A FINALIDADE PRETENDIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. APELAÇÃO IMPROVIDA. (TRF4, AC 5008874-67.2020.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 19/11/2020)<sup>457</sup>

<sup>454</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Florianópolis. **Ação Popular 5008874-67.2020.4.04.7200**. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>455</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>456</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Florianópolis. **Ação Popular 5008874-67.2020.4.04.7200**. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>457</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5008874-67.2020.4.04.7200**. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=). Acesso em: 08 fev. 2024.

Os autores populares apresentaram Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça, que não foi admitido pela Vice-Presidência do TRF4. Sem recurso, a ação transitou em julgado<sup>458</sup>.

Esta ação popular é um bom exemplo de que a concessão da gratuidade zera os custos de litigância. Ademais, no presente caso, o advogado é um dos autores populares, juntamente com sua esposa.

A isenção do pagamento das despesas processuais confere uma vantagem na disputa judicial, eliminando riscos ou custos imediatos e favorecendo a ocorrência de litigância predatória, que consiste no abuso do direito de ação para obter benefícios indevidos ou prejudicar a parte contrária. Com efeito, a tutela coletiva é um dos setores mais vulneráveis a esse tipo de prática<sup>459</sup>. Nesse sentido, a referida ação é um exemplo de que a ausência de custas e ônus sucumbenciais é um forte catalizador do ajuizamento de ações populares frívolas<sup>460</sup>.

### 3.4.1.3 *Boxes do Mercado Público do Florianópolis*

O autor ajuizou ação popular contra o Município de Florianópolis, nº 1008604-64.2013.8.24.0023<sup>461</sup>, alegando vícios no procedimento licitatório que visava preencher os espaços do Mercado Público Municipal. Pediu a declaração da

<sup>458</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5008874-67.2020.4.04.7200**, eventos 12, 29 e 40. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnReflid=&txtPalavraGerada=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnReflid=&txtPalavraGerada=). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>459</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>460</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5008874-67.2020.4.04.7200**. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnReflid=&txtPalavraGerada=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnReflid=&txtPalavraGerada=). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>461</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 1008604-64.2013.8.24.0023**. Data de autuação: 07 nov. 2013. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=10086046420138240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=10086046420138240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639). Acesso em: 12 fev. 2024.

invalidade da licitação para manter na posse os pretéritos permissionários, dentre os quais o pai do próprio autor popular<sup>462</sup>.

Após a devida instrução, o juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital julgou improcedente o pedido, diante da ausência de ilegalidade no edital impugnado<sup>463</sup>.

Diante da decisão, o autor popular apresentou apelação. A Quinta Câmara de Direito Público do a Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu por unanimidade reconhecer de ofício a ausência de interesse processual, fundamentando ser a ação popular um instrumento de participação democrática, que visa proteger os interesses coletivos, mediante o controle da legalidade e da moralidade dos atos administrativos e da conservação do patrimônio público. Esclareceu o acórdão, portanto, que a ação popular não é um meio para a satisfação de interesses privados<sup>464</sup>.

Além do parentesco do autor popular com um dos comerciantes supostamente prejudicados, a petição inicial desta ação é praticamente idêntica à da ação anulatória da licitação, processo nº 0046100-47.2013.8.24.0023, subscrita pelo mesmo advogado. Em ambas se pleiteia, além da anulação do procedimento licitatório, a permanência dos antigos permissionários no Mercado até o julgamento final da causa<sup>465</sup>.

Essa ação popular ilustra a constatação de Luís Roberto Barroso de que ação popular em regra tem um interesse mediato privado muito influente a levar o autor

---

<sup>462</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 1008604-64.2013.8.24.0023**, evento 4. Data de autuação: 07 nov. 2013. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=10086046420138240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=10086046420138240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>463</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 1008604-64.2013.8.24.0023**, evento 37. Data de autuação: 07 nov. 2013. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=10086046420138240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=10086046420138240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>464</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação / Remessa Necessária na Ação Popular n. 1008604-64.2013.8.24.0023**. Relator: Wilson Fontana. Data de julgamento: 14/11/2019. Disponível em: [https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao_5). Acesso em 09 fev. 2024.

<sup>465</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação / Remessa Necessária na Ação Popular n. 1008604-64.2013.8.24.0023**. Relator: Wilson Fontana. Data de julgamento: 14/11/2019. Disponível em: [https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao_5). Acesso em 09 fev. 2024.

popular a juízo<sup>466</sup>. Assim, resta claro que o autor não está agindo em defesa da coletividade, mas sim de particulares, sejam seus familiares, sejam outros ocupantes do Mercado, que não participaram da licitação ou que dela participaram e foram derrotados. Tal finalidade é incompatível com a natureza da ação popular.

#### 3.4.1.4 Concurso público para o cargo de Procurador do Estado

A ação popular nº 5129396-61.2022.8.24.0023<sup>467</sup>, julgada pela 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital (SC), é outro exemplo de ação movida para tutelar interesse particular, e que também exemplifica o manejo eficiente da ação popular inadequada. A sentença de extinção foi proferida quatro horas após a petição inicial ter sido protocolada, e a decisão transitou em julgado formalmente 72 horas após o protocolo da inicial<sup>468</sup>.

O autor popular, residente do Estado do Paraná e candidato inscrito no concurso para o cargo de Procurador do Estado de Santa Catarina, ajuizou ação em face do Estado e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) com o pedido de suspensão da realização da prova do concurso público de ingresso na aludida carreira, em razão da emergência decretada pelas fortes chuvas no Estado de Santa Catarina. Na petição inicial o autor popular informou que o pedido tinha como beneficiários, além do próprio autor, outros dois candidatos residentes no Paraná<sup>469</sup>.

<sup>466</sup> BARROSO, Luís Roberto. Ação popular e ação civil pública. Aspectos comuns e distintivos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 233-241, jul./set. 1993.

<sup>467</sup> SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 5129396-61.2022.8.24.0023**. Data de autuação: 03 dez. 2022. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=51293966120228240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=51293966120228240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>468</sup> SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 5129396-61.2022.8.24.0023**, eventos 1, 5 e 19. Data de autuação: 03 dez. 2022. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=51293966120228240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=51293966120228240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>469</sup> SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 5129396-61.2022.8.24.0023**, evento 1. Data de autuação: 03 dez. 2022. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=51293966120228240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=51293966120228240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d). Acesso em: 12 fev. 2024.

A sentença indeferiu a petição inicial liminarmente ante a ausência de pressuposto processual (artigo 485, IV do CPC/2015)<sup>470</sup>. Dentre os fundamentos, constou que a ação popular é um instrumento de base constitucional voltado para a proteção de interesse difuso, que não se confunde com interesse particular, tendo restado nítida a busca de direito individual próprio e alheio – a participação do autor e de outros candidatos no certame público – ou seja, interesse individual homogêneo, a ser pleiteado em via processual diversa<sup>471</sup>.

Esta ação popular demonstra como o instituto processual do indeferimento da petição inicial, objeto de estudo da seção 4.2.2 do próximo capítulo, foi assertivamente aplicado, extinguindo de forma célere um processo impertinente<sup>472</sup>.

Sem embargo da célere extinção de uma ação popular temerária, a sentença não condenou o autor por litigância de má-fé. Ao não exercer esse poder-dever, decisões desse tipo acabam por incentivar que o mesmo autor popular ou outros autores continuem ajuizando ação populares contra texto expresso de lei e deflagrando incidentes manifestamente infundados. Destaca-se, no caso, que o autor da ação era o próprio advogado signatário, o que elimina os custos da interposição<sup>473</sup>.

Nesse sentido, é perceptível que a punição por litigância de má-fé figura como um importante instrumento processual para coibir o ajuizamento de ações populares temerárias, conforme será debatido no item 4.1.1 do próximo capítulo.

---

<sup>470</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>471</sup> SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 5129396-61.2022.8.24.0023**, evento 5. Data de autuação: 03 dez. 2022. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=51293966120228240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=51293966120228240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>472</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 330. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>473</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

### 3.4.2 Sentença de improcedência

No presente item serão estudados dois casos de ações populares que tiveram o juízo de admissibilidade positivo, mas que, no mérito, tiveram o pedido do autor popular julgado improcedente em sua totalidade.

#### 3.4.2.1 *Canchas de bocha na praia*

Esta ação popular (nº 5008416-70.2013.4.04.7208<sup>474</sup>) visava anular a instalação de canchas de bocha na faixa de areia da Praia Central de Balneário Camboriú/SC. A autora sustentava que elas beneficiavam uma minoria privilegiada em detrimento do uso coletivo do espaço público pertencente à União, e que os ocupantes não possuíam nenhuma autorização, permissão ou concessão de uso dos órgãos competentes<sup>475</sup>.

Em outubro de 2013, quando a ação popular foi ajuizada, a Prefeitura de Balneário Camboriú estava planejando construir uma ciclovia na orla da Praia Central, substituindo a faixa de estacionamento veicular localizada entre a Avenida Atlântica e o calçadão da praia, o que efetivamente veio a ser implementado.

Na mesma época, o Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro, Bares, Restaurantes e Similares de Balneário Camboriú e Região (SECHOBAR) propunha a construção de um deque para passeio sobre a faixa de areia, com a retirada das canchas de bocha, alargando toda a extensão do calçadão, indicando a utilização do calçadão como ciclovia e mantendo a faixa de estacionamento existente<sup>476</sup>.

---

<sup>474</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**. Data de autuação: 16 out. 2013. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>475</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**, evento 1. Data de autuação: 16 out. 2013. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>476</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**, evento 18. Data de autuação: 16 out.

Durante a tramitação da ação popular, o juízo da 2ª Vara Federal de Itajaí oportunizou aos usuários das canchas de bocha prazo para regularização da ocupação da área, a despeito da objeção da autora, que postulou de forma contundente pela retirada das canchas (petições de eventos 147 e 165)<sup>477</sup>.

No curso da instrução probatória, no entanto, sobreveio a informação de que a autora popular era a presidente do SECHOBAR<sup>478</sup>.

A sentença, de improcedência condenou a autora por litigância de má-fé, por força do desvirtuamento da ação popular – mecanismo constitucional de expressão da democracia direta para o controle social do patrimônio coletivo. Segundo a decisão, a autora se utilizou da ação popular para defender interesse de entidade de classe, qual seja, a manutenção do estacionamento que serve a hotéis, bares e restaurantes do local e que também privilegiava o uso privado do espaço público<sup>479</sup>.

Em grau de apelação e remessa necessária, o Tribunal Regional Federal da Quarta Região manteve o julgamento de improcedência da ação popular, todavia afastou a condenação da autora em litigância de má-fé<sup>480</sup>.

- 
2013. Disponível em:  
[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.
- <sup>477</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**, eventos 147, 165 e 231. Data de autuação: 16 out. 2013. Disponível em:  
[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.
- <sup>478</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**, evento 125. Data de autuação: 16 out. 2013. Disponível em:  
[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.
- <sup>479</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**, evento 231 [Sentença]. Data de autuação: 16 out. 2013. Disponível em:  
[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.
- <sup>480</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AC 5008416-70.2013.4.04.7208**. Relatora Marga Inge Barth Tessler. Juntado aos autos em 01/07/2020. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40002099276&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=24b37ef5](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002099276&versao_gproc=3&crc_gproc=24b37ef5). Acesso em: 08 fev. 2024.

O acórdão do TRF4 não surpreende, pois é comum nos tribunais brasileiros a tolerância com o litigante popular impertinente. Na prática, as penalidades previstas para o comportamento desleal das partes e dos advogados são raramente impostas<sup>481</sup>. Há uma tradição de leniência do Poder Judiciário diante da má-fé processual, que se reflete na baixa aplicação de sanções por litigância de má-fé, apesar da recorrência de atitudes desonestas no âmbito processual<sup>482</sup>.

Essa subutilização afeta gravemente o papel de inibir e de desestimular do instituto, que deveria funcionar como uma punição aos que agem de forma desleal ou temerária. Assim, a litigância de má-fé deixa de ser vista como uma ameaça real, esvaziando sua eficácia preventiva. Esse proceder do Poder Judiciário decorre de uma defesa idealizada e acrítica das garantias de ação e de acesso à Justiça<sup>483</sup>.

### 3.4.2.2 Urnas eletrônicas

Onze autores populares ajuizaram 5 ações<sup>484</sup> em diferentes juízos com a mesma causa de pedir, pedido e réus. Essas ações impugnavam pregões realizados

<sup>481</sup> BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilidade por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>482</sup> SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. **Revista de Análise Econômica do Direito**, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

<sup>483</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>484</sup> Ver, nesse sentido:

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5004277-19.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

[19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5009442-47.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 22 out. 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

[47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5008691-60.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 24 set. 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008691-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008691-60.2015.4.04.7204)

pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos aos serviços de exercitação de urnas eletrônicas (processo que envolve a realização de testes e manutenções periódicas)<sup>485</sup> e transmissão de dados das eleições.

Foram arrolados como réus a União, as empresas vencedoras dos pregões, os ex-Presidentes do TSE, Cármen Lúcia e Dias Toffoli e o servidor ordenador das despesas relativas aos Pregões Eletrônicos no 37/2012 e 42/2012. Essas ações populares tinham como valor da causa a quantia de R\$ 161.901.368,61 (cento e sessenta e um milhões, novecentos e um mil, trezentos e sessenta e oito reais e sessenta e um centavos)<sup>486</sup>.

As cinco ações foram reunidas perante o juízo prevento da Vara Federal de Criciúma. Aqui se observa um melhor manejo dessas ações populares, visto que os processos foram reunidos para evitar decisões conflitantes – solução defendida pela doutrina<sup>487 e 488</sup>.

---

60.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=. Acesso em: 12 fev. 2024

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5006283-62.2016.4.04.7204**. Data de autuação: 15 ago. 2016. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5006283-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5006283-62.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-59.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5005352-59.2016.4.04.7204**. Data de autuação: 11 jul. 2016. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-59.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

<sup>485</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Contrato de exercitação de urnas eletrônicas**. [Brasília]: Tribunal Superior Eleitoral, [2024]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/contratos/contratos-de-exercitacao-de-urnas-eletronicas>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>486</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5004277-19.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

<sup>487</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 204.

<sup>488</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5004277-19.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=)

Não obstante, o manejo mais eficiente teria sido a extinção das ações populares posteriores à primeira (5004277-19.2015.4.04.7204) ante a ocorrência de litispendência entre ações coletivas, ainda que diferentes os autores. Como será visto no tópico 4.2.3, a coincidência do polo ativo entre as ações populares não é requisito para a configuração da litispendência ou da coisa julgada.

Como a legitimidade ativa na ação popular é extraordinária, ou seja, o autor popular atua em nome próprio defendendo o interesse coletivo, a litispendência coletiva não depende da identidade do polo ativo, mas sim da causa de pedir, do pedido e do polo passivo<sup>489</sup>. Em havendo identidade desses três últimos elementos da ação, como se verifica entre as ações populares 5004277-19.2015.4.04.7204, 5009442-47.2015.4.04.7204, 5008691-60.2015.4.04.7204, 500628362.2016.4.04.72-04 e 5005352-59.2016.4.04.7204, está configurada a litispendência<sup>490</sup>.

<sup>489</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 373-374.

<sup>490</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5004277-19.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5009442-47.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 22 out. 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5008691-60.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 24 set. 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008691-60.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008691-60.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5006283-62.2016.4.04.7204**. Data de autuação: 15 ago. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5006283-62.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5006283-62.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5005352-59.2016.4.04.7204**. Data de autuação: 11 jul. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-59.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-59.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

Teria sido mais econômica a extinção liminar das ações populares ajuizadas posteriormente, quando a primeira já estava pendente, do que a tramitação das cinco ações, ainda que reunidas sob o mesmo juízo. Não se justifica a pluralidade de ações populares com o mesmo réu, mesma causa de pedir e mesmo pedido, ainda que propostas por autores diferentes.

A solução dada, ao aplicar o efeito da conexão nessa situação, juntando as ações populares idênticas, ignorou o fato de que a extinção por litispendência é imperativa<sup>491</sup> e <sup>492</sup>. Essa questão é aprofundada no próximo capítulo no tópico 4.2.3.

O juízo da Vara Federal de Criciúma sentenciou conjuntamente as cinco ações populares pela improcedência dos pedidos autorais, condenando os autores em litigância de má-fé<sup>493</sup>. Entendeu o juízo que o Judiciário não pode aceitar tentativas de sua manipulação, como a que se verifica quando se promove um “tsunami jurídico”, com a divulgação de modelo de petição inicial em redes sociais para a propositura de ações idênticas e de nítido caráter midiático em diversas subseções judiciárias do país<sup>494</sup>.

A atuação oportunista de certos autores populares, que pretendem obter benefícios pessoais ou políticos com o ingresso de demandas infundadas ou abusivas, revela a única intenção de seu autor: a notoriedade. A questão é inclusive denominada de “mal dos holofotes” por José Emmanuel Burle Filho e Luís Gustavo

---

<sup>491</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 374.

<sup>492</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>493</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5004277-19.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>494</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular. Processo nº 5004277-19.2015.4.04.7204**, evento 424 [sentença]. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

Casillo Ghideti<sup>495</sup> e elencada como uma das possíveis causas da profusão de ações populares temerárias na seção 3.5.3 deste trabalho.

A condenação dos autores populares em litigância de má-fé fundamentou-se na inadmissibilidade de que teorias conspiratórias, documentos e boatos provenientes de internet sejam usados como provas de ilicitudes cometidas, visto que sequer servem para indicar uma linha de investigação plausível. Assim, é dever da Justiça repudiar seu uso para empreitadas jurídicas sensacionalistas e midiáticas<sup>496</sup>.

Os autores apelaram da sentença, que foi mantida pelo TRF4 – inclusive a condenação em litigância de má-fé – sob o entendimento de que as alegações autorais “[...] foram elaboradas de forma absolutamente descompromissada, sem o mínimo embasamento probatório, e no mais das vezes de modo evidentemente contrário ao que mostra o mais superficial exame dos fatos”. O acórdão transitou em julgado em 17 de julho de 2023<sup>497</sup>.

### 3.4.3 Sentença de procedência

O objetivo deste tópico é analisar um exemplo de sentença em ação popular julgada procedente. A escolha do caso se deve ao fato de que ele demonstra a relevância da legitimidade ativa de qualquer cidadão para a defesa dos interesses coletivos, uma vez que, na situação apresentada, é improvável que o Ministério Público ou a Procuradoria do Estado ajuizassem uma ação civil pública para questionar a compra de um imóvel pelo próprio Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

---

<sup>495</sup> BURLE FILHO, José Emmanuel; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. Ação civil pública: essencial instrumento democrático e sua crescente utilização lesiva à dignidade da pessoa humana. In: MILARÉ, Édis (Org.). **Ação Civil Pública**: após 35 anos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, local. RB-20.5.

<sup>496</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular. Processo nº 5004277-19.2015.4.04.7204**, evento 424 [sentença]. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>497</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5004277-19.2015.4.04.7204**. Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. Juntado aos autos em 09/06/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003894544&versao\\_gproc=7&crc\\_gproc=223f6ca7](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003894544&versao_gproc=7&crc_gproc=223f6ca7). Acesso em: 08 fev. 2024.

### 3.4.3.1 Sede do Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Na ação popular 0300770-09.2014.8.24.0058<sup>498</sup>, o autor impugnou a contratação pelo Ministério Público de Santa Catarina de imóvel na planta com dispensa de licitação no valor de R\$ 123.419.930,00 (cento e vinte e três milhões, quatrocentos e dezenove mil, novecentos e trinta reais). Arrolou como réus o Estado de Santa Catarina, o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral Substituto de Justiça para Assuntos Administrativos e a empresa Becker Construção Civil Ltda. Dentre as inúmeras alegações destacam-se a violação ao artigo 24, X, da Lei nº 8666/93<sup>499</sup>, porque a dispensa da licitação seria inaplicável à modalidade contratual, e a violação ao princípio da impessoalidade e da isonomia, por ter sido escolhida a Becker Construção Civil Ltda<sup>500</sup>.

O juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de São Bento do Sul julgou procedente a ação popular, por entender que o Ministério Público Estadual financiou a construção, a custo zero para a empresa demandada, com recurso público antecipado e empenhado na mesma data da assinatura do instrumento formalizador do ajuste. A sentença fundamentou, ainda, que as parcelas seguintes, anuais, também financiariam o empreendimento da ré construtora, sem nenhuma remuneração do capital público empregado. Ademais, teria havido ilegalidade na dispensa de licitação

---

<sup>498</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara Cível da Comarca de São Bento do Sul. **Ação popular 0300770-09.2014.8.24.0058**. Data de autuação: 08 jul. 2014. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fed0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fed0b7). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>499</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993, art. 24. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>500</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara Cível da Comarca de São Bento do Sul. **Ação popular 0300770-09.2014.8.24.0058**, evento 1. Data de autuação: 08 jul. 2014. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fed0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fed0b7). Acesso em: 12 fev. 2024.

em desobediência ao preceito legal (artigo 24, X, da Lei nº 8.666/1993)<sup>501</sup>, principalmente porque a dispensa foi estendida à construção do prédio<sup>502</sup>.

Interposta a apelação pelos réus, a 4ª Câmara de Direito Público do TJSC deu provimento para julgar improcedente a ação popular. Decidiu o Tribunal que, apesar de o artigo 24, X, da Lei nº 8.666/1993 dispensar em determinadas situações apenas a compra de imóvel, e não a contratação de obra, a contratação feita pelo MPSC, a despeito de ter por objeto imóvel na planta, seria de compra de imóvel e não de contratação de obra. O acórdão está assim ementado:

AÇÃO POPULAR. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL PARA AMPLIAÇÃO DA SEDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE E DE LESIVIDADE. Se dos elementos probatórios amealhados aos autos não restar demonstrada a ilegalidade no ato de dispensa de licitação, tampouco restar evidenciada a lesividade ao erário ou à moral pública, a ação popular torna-se improsperável<sup>503</sup>.

O autor popular apresentou Recurso Especial, inadmitido pela 2ª Vice-Presidência do TJSC. Irresignado, apresentou Agravo em Recurso Especial, não conhecido por ter sido intempestivo<sup>504 e 505</sup>.

<sup>501</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>502</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara Cível da Comarca de São Bento do Sul. **Ação popular 0300770-09.2014.8.24.0058**, evento 233 [sentença]. Data de autuação: 08 jul. 2014. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>503</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação 0300770-09.2014.8.24.0058**. Relatora: Sônia Maria Schmitz. Data de julgamento: 25/10/2018. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7). Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>504</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação 0300770-09.2014.8.24.0058**, eventos 160, 308 e 315. Relatora: Sônia Maria Schmitz. Data de julgamento: 25/10/2018. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7). Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>505</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). **AREsp n. 1.700.487/SC**. Relator: Min João Otávio de Noronha. Data de publicação: 23/06/2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=110934975&num\\_registro=202001084522&data=20200623](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=110934975&num_registro=202001084522&data=20200623). Acesso em: 08 fev. 2024.

Essa ação serve de exemplo da fragilidade do autor popular frente aos demandados. No polo ativo há um advogado privado residente na cidade de São Bento do Sul, enquanto no passivo temos o Estado de Santa Catarina, uma construtora, o Procurador-Geral de Justiça e o seu substituto para assuntos administrativos<sup>506</sup>. A vulnerabilidade fica evidente quando o recurso de agravo em recurso especial do autor popular não é conhecido por ter sido interposto fora do prazo<sup>507</sup>.

Este processo também ilustra situação em que ação popular dificilmente poderia ser substituída pela ação civil pública. Na grande maioria das hipóteses, a proteção à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural é mais bem alcançada por meio da ação civil pública (artigo 1º, I, III, VI e VIII da Lei 7.347)<sup>508</sup> do que por meio da ação popular, dada a vulnerabilidade do autor popular.

Naturalmente, o Ministério Público, a Fazenda Pública ou associações com finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, possuem melhores condições de judicialmente realizar a proteção do direito difuso atacado.

Todavia, em um caso como este ressaí a improbabilidade de que um promotor de Justiça ou um procurador do Estado ajuizasse ação civil pública contra a contratação milionária celebrada pelo chefe do Ministério Público Estadual. Nessa situação concreta, entre os legitimados para a ação civil pública, talvez apenas associações com finalidades institucionais de proteção ao patrimônio público poderiam capitanear uma ação civil pública para impugnar a contratação de obra mediante dispensa de licitação.

---

<sup>506</sup> SANTA CATARINA. 1ª Vara Cível da Comarca de São Bento do Sul. **Ação popular 0300770-09.2014.8.24.0058**. Data de autuação: 08 jul. 2014. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fed0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fed0b7). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>507</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). **AREsp n. 1.700.487/SC**. Relator: Min João Otávio de Noronha. Data de publicação: 23/06/2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=110934975&num\\_registro=202001084522&data=20200623](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=110934975&num_registro=202001084522&data=20200623). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>508</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 1º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

### 3.4.4 Sentença de parcial procedência

Neste item, analisa-se uma ação popular cuja sentença foi parcialmente procedente. A escolha do processo em questão se justifica por dois aspectos. Primeiro, porque se trata da única ação popular proferida pela Justiça Federal do Paraná no período do recorte exposto no item 3.3 cuja sentença não foi de extinção sem julgamento do mérito ou de total improcedência. Além disso, a sentença adotou o mesmo entendimento que o Superior Tribunal de Justiça utiliza para a ação civil pública quanto à não fixação de honorários advocatícios quando a ação coletiva é julgada procedente. Esse entendimento se fundamenta no princípio da simetria e é defendido por este trabalho, conforme se desenvolverá no item 4.1.2.

#### 3.4.4.1 Naturalização de atleta olímpica

Como visto na seção 3.3.2.3 deste capítulo, na Justiça Federal do Paraná houve uma única sentença de parcial procedência nas ações populares no período analisado (todas as demais foram extintas ou totalmente improcedentes).

Essa ação popular (5021296-34.2016.4.04.7000<sup>509</sup>) pleiteava a nulidade do casamento de cidadã húngara com cidadão brasileiro e a anulação da naturalização brasileira. Alegou o autor popular que a concessão de naturalização à ré havia sido ilegal, argumentando que a ré, atleta de esgrima, obtivera a nacionalidade brasileira apenas com o propósito de participar dos Jogos Olímpicos, sem atender aos requisitos legais, como o tempo mínimo e ininterrupto de residência e o conhecimento da língua nacional; ademais, seu matrimônio seria simulado. Aduziu, por fim, que a conduta da ré configurava uma conduta ilícita que prejudicava as esgrimistas brasileiras<sup>510</sup>.

<sup>509</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Paraná. 1ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Popular 5021296-34.2016.4.04.7000**. Data de autuação: 29 abr. 2016. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>510</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Paraná. 1ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Popular 5021296-34.2016.4.04.7000**, evento 1. Data de autuação: 29 abr. 2016. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

A sentença concluiu que a ré não preenchia todos os requisitos legais previstos para a naturalização, notadamente residência em território pelo prazo exigido e se comunicar em língua portuguesa. Assim, julgou parcialmente procedente o pedido, reconhecendo a nulidade da Portaria que lhe concedera a nacionalidade brasileira<sup>511</sup>.

Digna de destaque é a ausência de condenação dos réus em honorários advocatícios a favor do procurador do autor popular. Decidiu o magistrado que a isenção aos ônus sucumbenciais existente na Constituição Federal em favor do autor popular deve ser estendida também aos réus, com base no princípio da simetria<sup>512</sup>. Para tanto, valeu-se das razões de decidir do STJ na ação civil pública segundo a qual “não há condenação em honorários advocatícios na ação civil pública, salvo em caso de comprovada má-fé, sendo certo que o referido entendimento é aplicado tanto para o autor quanto para o réu da ação, em obediência ao princípio da simetria”<sup>513</sup>.

O fundamento da sentença parece acertado, uma vez que a isenção dos ônus sucumbenciais ao autor na ação popular é idêntica à isenção desses ônus na ação civil pública, e ambas integram o microssistema do processo coletivo, conforme discorrido no tópico 2.2.6 do capítulo anterior.

Assim, se o STJ possui entendimento consolidado de que não há condenação em honorários advocatícios na ação civil pública tanto para o autor quanto para o réu, pelas mesmas razões de decidir, deve aplicar idêntico raciocínio à ação popular. Esse entendimento tem, outrossim, o potencial de desestimular ações dissociadas do interesse público e objetivem a obtenção de vultosos honorários advocatícios em favor do procurador do autor popular. Esse ponto será aprofundado no tópico 4.1.2, no qual

<sup>511</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Paraná. 1ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Popular 5021296-34.2016.4.04.7000**, evento 352 [sentença]. Data de autuação: 29 abr. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>512</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Paraná. 1ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Popular 5021296-34.2016.4.04.7000**, evento 352 [sentença]. Data de autuação: 29 abr. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>513</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **EDcl no AgInt no REsp n. 2.021.185/RJ**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Data de julgamento: 25/09/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202202589908&dt\\_publicacao=02/10/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202589908&dt_publicacao=02/10/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

serão debatidos os institutos processuais para evitar o ajuizamento de ação populares inadequadas.

Proferida a sentença, o processo subiu ao TRF4 em grau de apelação e remessa necessária, tendo o tribunal mantido o entendimento do primeiro grau, inclusive no capítulo que não fixou honorários advocatícios em favor do autor popular<sup>514</sup>. O autor apresentou embargos de declaração e, ante o não colhimento, recurso especial<sup>515</sup>.

O ministro do STJ Francisco Falcão deu, monocraticamente, provimento ao recurso especial, determinando ao TRF4 que julgasse novamente os embargos de declaração fixando honorários advocatícios<sup>516</sup>. Cumprindo a decisão do STJ, o TRF4 fixou honorários advocatícios não só em favor do autor, mas também em favor do réu, desconsiderando o disposto o inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, pois o acórdão não entendeu ter havido má-fé do autor popular<sup>517 e 518</sup>.

O autor popular interpôs novos embargos de declaração pugnando pela majoração dos honorários advocatícios fixados em seu favor. Esses embargos de

<sup>514</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima Segunda Turma). **AC 5021296-34.2016.4.04.7000**. Relatora: Gisele Lemke. Data de julgamento: 10 nov. 2023 Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>515</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima Segunda Turma). **AC 5021296-34.2016.4.04.7000**, eventos 22 e 53. Relatora: Gisele Lemke. Data de julgamento: 10 nov. 2023. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>516</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). **REsp n. 2.028.214/PR**. Relator: Min. Francisco Falcão. Data de publicação: 10/03/2023. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo\\_documento=documento&componente=MON&sequencial=172864085&num\\_registro=202202989990&data=20230310](https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=172864085&num_registro=202202989990&data=20230310). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>517</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>518</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima Segunda Turma). **AC 5021296-34.2016.4.04.7000**. Relatora: Gisele Lemke. Data de julgamento: 10 nov. 2023 Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

declaração tiveram provimento negado, tendo a decisão transitado em julgado em 13 de dezembro de 2023<sup>519</sup>.

### 3.4.5 Sentença pendente

A ação a seguir relatada, conquanto ainda não tenha sido concluída, é digna de menção por contemplar três dos pontos ressaltados neste trabalho: a competência absoluta do local do dano, a conexão por afinidade e, ainda, o cabimento do agravo de instrumento mesmo às decisões não constantes do art. 1.015 do CPC/2015.

#### 3.4.5.1 Servidores fantasmas

A ação popular 5037253-56.2022.4.04.7100<sup>520</sup> foi ajuizada em face da União, de Senador da República e ex-servidoras do gabinete do senador demandado, e objetivava o reconhecimento da ilegalidade de ato de contratação de servidoras pelo Senado Federal em face de suposta ausência de devida contrapartida laboral<sup>521</sup>.

Citada, a União requereu a remessa dos autos à Vara Federal do Distrito Federal por dois fundamentos. O primeiro dizia respeito à incompetência absoluta do juízo de Porto Alegre, em razão de entendimento no Superior Tribunal de Justiça de

<sup>519</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima Segunda Turma). **AC 5021296-34.2016.4.04.7000**, eventos 100 e 110. Relatora: Gisele Lemke. Data de julgamento: 10 nov. 2023 Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024

<sup>520</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>521</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**, evento 1. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

que se aplicam à ação popular os artigos 2º e 21 da Lei 7.347/85<sup>522</sup> e o artigo 90 da Lei 8.078/90<sup>523</sup>, ou seja, o local do dano é absolutamente competente para o processamento da ação popular (como estudado no tópico 2.3.1 do capítulo anterior)<sup>524</sup>.

O segundo argumento consistia na conexão por afinidade ante o risco de prolação de decisões conflitantes. Tramitam em Brasília duas ações contra a União em que duas das ex-servidoras supostamente fantasmas impugnam suas demissões em função de estarem grávidas, enquanto nesta ação popular em específico há pedido para anular a contratação e devolução dos valores recebidos a título de remuneração pelas mesmas servidoras<sup>525</sup>.

O Juízo da 4ª Vara Federal de Porto Alegre declarou-se competente para o processamento da ação popular, fundamentando que as normas do microsistema do processo coletivo aplicadas à ação popular não afastariam a competência concorrente do domicílio do autor popular. Quanto ao argumento da União de conexão por afinidade, a decisão não se manifestou<sup>526</sup>.

<sup>522</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º e 21. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>523</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 90. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>524</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**, evento 18. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>525</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**, evento 18. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>526</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**, evento 35. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

Em face dessa decisão, a União apresentou agravo de instrumento<sup>527</sup>. Apesar de a decisão interlocutória que definir a competência não estar no rol taxativo do artigo 1.015 do CPC/2015<sup>528</sup>, é possível interpor agravo de instrumento de toda a decisão interlocutória proferida no procedimento da ação popular<sup>529</sup>, em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>530</sup>. O cabimento de agravo de instrumento contra qualquer decisão interlocutória no procedimento da ação popular foi debatido no tópico 2.3.6.2.1 do capítulo anterior.

Ainda que se entenda que o CPC/2015 tenha revogado o disposto na lei especial que regula a ação popular, o STJ, ao interpretar o inciso III do artigo 1.015 do CPC/2015<sup>531</sup>, concluiu pelo cabimento de agravo de instrumento em face de decisão interlocutória relacionada à definição de competência<sup>532 e 533</sup>.

O TRF4, por maioria, deu parcial provimento ao agravo de instrumento da União para determinar ao juízo de primeiro grau que se pronunciasse acerca da alegação de conexão por afinidade e da necessidade de reunião das ações para julgamento conjunto. O voto vencido foi no sentido de reconhecer de imediato a

<sup>527</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5050916-32.2022.4.04.0000**, evento 1. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 15/08/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004026745&versao\\_gproc=4&crc\\_gproc=90468bfe](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004026745&versao_gproc=4&crc_gproc=90468bfe). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>528</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 1.015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>529</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>530</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.733.540/DF**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Data de julgamento: 25/11/2019, data de publicação: 04/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201800764357&dt\\_publicacao=04/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800764357&dt_publicacao=04/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>531</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 1.015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>532</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **AgInt no REsp 1.799.493/RJ**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 16/03/2021, data de publicação: 04/05/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900507110&dt\\_publicacao=04/05/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900507110&dt_publicacao=04/05/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>533</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.961.250/PR**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de julgamento: 23/05/2022, data de publicação: 26/5/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202102667935&dt\\_publicacao=26/05/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102667935&dt_publicacao=26/05/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

conexão por afinidade com a consequente remessa da ação popular à Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal<sup>534</sup>.

Notificado do parcial provimento do agravo de instrumento 5050916-32.2022.4.04.0000, o juízo de primeiro grau intimou o Ministério Público Federal, que proferiu parecer pelo reconhecimento da conexão por afinidade. Nas palavras do MPF: “estamos diante de caso no qual há importante risco de prolação de decisões dramaticamente conflitantes”. Até 15 de fevereiro de 2024, este foi o último ato processual<sup>535</sup>.

### 3.5 CAUSAS DA PROFUSÃO DE AÇÕES POPULARES TEMERÁRIAS

A tendência crescente de ação populares temerárias adverte para sua desvirtuação como uma via aberta e inconsequente de acesso ao Judiciário e de interpelação de autoridades e entes públicos. A propositura de ações judiciais infundadas ou abusivas tem efeitos negativos não só para o réu, mas para o sistema jurídico como um todo e, por extensão, a toda sociedade, já que essas ações consomem recursos que poderiam ser vertidos na solução de questões legítimas. Conforme será abordado no tópico 3.6, o Poder Judiciário tem a natureza de bem/serviço rival, ou seja, o processamento de uma demanda reduz a disponibilidade de processamento de outras<sup>536</sup>.

Conquanto o direito de buscar reparação judicial seja elemento essencial de qualquer sistema jurídico democrático<sup>537</sup>, esse direito deve ser exercido de maneira ética e respeitando as leis e os direitos dos outros, sob pena de se tornar abusivo.

<sup>534</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5050916-32.2022.4.04.0000**, eventos 15 e 16. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 15/08/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004026745&versao\\_gproc=4&crc\\_gproc=90468bfe](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004026745&versao_gproc=4&crc_gproc=90468bfe). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>535</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**, evento 74. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>536</sup> FUX, Luiz. Uma visão otimista da justiça brasileira, sob a perspectiva da análise econômica do processo civil. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 8876, p. 1-10, jun. 2021.

<sup>537</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro

O exercício abusivo de um direito subjetivo ocorre quando o seu titular, ao invés de buscar a satisfação dos interesses e finalidades que justificam a existência da norma que lhe atribui tal direito, age de forma contrária à sua função social, desequilibrando os interesses juridicamente tutelados. Assim, o abuso de direito configura-se como um ato formalmente lícito, mas materialmente ilícito em razão das consequências danosas que produz<sup>538</sup>.

No que diz respeito ao direito de ação, o abuso ocorre quando há um uso excessivo ou desviado, com a finalidade de prejudicar, retardar ou obstruir o andamento dos processos. Nesses casos, o autor da ação age com má-fé e viola o dever de lealdade processual. Há também situações em que se ajuízam ações com conflitos simulados ou inexistentes, buscando-se obter algum benefício de forma ilícita. Essas condutas configuram abuso do direito de ação e devem ser reprimidas pelo Judiciário, mediante a aplicação de sanções previstas em lei<sup>539</sup>.

As consequências negativas do abuso do direito extrapolam as partes envolvidas, pois sobrecarregam toda a estrutura judiciária, que já enfrenta problemas de morosidade e ineficiência, comprometendo, assim, a prestação global do serviço de Justiça<sup>540</sup>.

Para compreender as razões que levam ao ajuizamento de ações populares abusivas é preciso considerar os fatores que afetam a decisão de recorrer ao Poder Judiciário. Esses fatores podem ser de natureza mediata ou imediata. A natureza mediata se relaciona com o benefício ou vantagem esperada pelo indivíduo (autor popular) ao submeter o caso à avaliação judicial, assim como com a probabilidade de obter uma sentença favorável. A natureza imediata, por sua vez, faz referência aos custos totais envolvidos na propositura da ação, que incluem honorários advocatícios, taxas, despesas e custas iniciais<sup>541</sup>.

---

1948. Paris: ONU, 1948, art. 8º. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>538</sup> RETAMOSO, Mariana Borges. O abuso de direito à luz da teoria geral do direito. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 221-285, abr./jun. 2008.

<sup>539</sup> CARVALHO, Angelo Prata de. O abuso de direito de ação no processo civil brasileiro – contornos teóricos e práticos do assédio processual a partir da análise do recurso especial 1.817.845. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 319, p. 339-357, set. 2021.

<sup>540</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>541</sup> GOULART, Bianca Bez. **Negociação, Economia e Psicologia: Por que litigamos?** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 288 p., p. 53.

### 3.5.1 Ausência de ônus sucumbenciais

A isenção do pagamento das custas judiciais é, por certo, um grande incentivo ao ajuizamento de ações infundadas, já que a ausência de custos e riscos mitiga a ponderação prévia à propositura de uma ação. Isso, evidentemente, é prejudicial ao interesse público, sobretudo porque o ônus dessa irrazoabilidade é transferido do autor popular para a parte ré e para toda a coletividade, uma vez que essa isenção implica gratuidade somente para o autor, sem qualquer desconto no custo da utilização do sistema judiciário, que recai sobre toda a sociedade<sup>542</sup>.

Uma das finalidades da regra do “devedor paga tudo”, adotada pelo CPC/2015 nos artigos 82 e 84, quanto à distribuição dos encargos referentes à litigância, é justamente desestimular o ajuizamento de demandas judiciais com pouca viabilidade de sucesso. Esse ônus de ressarcimento inibe o autor em demandar em face de um réu quando forem escassas as possibilidades de obtenção de uma sentença favorável<sup>543 e 544</sup>.

A partir de um olhar sociológico, a judicialização só se justifica quando os efeitos da alteração de conduta pelos sujeitos superarem os recursos empregados na funcionalidade do sistema de Justiça. Por outro lado, a escolha privada entre acionar ou não a Justiça é baseada exclusivamente na relação entre o proveito esperado da ação judicial e os ônus para propor uma demanda<sup>545</sup>.

Nisso reside a diferença essencial entre o interesse social e o interesse privado para litigar: enquanto o indivíduo entra com uma ação sempre que o seu lucro pessoal esperado for positivo, para a sociedade há que se ir além desse raciocínio, sendo necessário perquirir também os benefícios sociais correspondentes à ativação da máquina judiciária e aos demais custos relacionados à litigância. Como regra, são desconsiderados pelo litigante o impacto da prestação jurisdicional na mudança de

---

<sup>542</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-7.6.

<sup>543</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 82 e 84. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>544</sup> GOULART, Bianca Bez. **Negociação, Economia e Psicologia**: Por que litigamos? 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 288 p., p. 243-244.

<sup>545</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 82-83.

comportamento das pessoas e os custos arcados pelo adversário e pelo Estado com o uso do Judiciário<sup>546</sup>.

Quando a gratuidade é concedida, zeram-se os custos de litigância; ademais, é comum que o autor seja atendido por advogado que tenha renunciado aos honorários contratuais ou, ainda, que o autor popular seja o próprio advogado da ação<sup>547</sup>.

Já em 1986, Vincenzo Vigoriti, ao escrever sobre o processo civil na Itália, defendia que os custos do processo visavam desestimular e diminuir a procura pelos procedimentos judiciais. Segundo o autor, por meio do custo, o Estado consegue diminuir a procura, ou seja, o número de pessoas que podem recorrer à Justiça e, assim, economizar os recursos que seriam usados para financiar o serviço judiciário, controlar o tamanho dos cartórios, a contratação e a alocação do pessoal, e assim por diante. Advoga o italiano que não faz sentido pensar-se na Justiça gratuita, porque, na realidade, o processo, para funcionar, ainda que precariamente, deve ter um custo, ou seja, deve representar um gasto também para aquele que acionou o mecanismo judiciário. O autor destaca, ainda, que essa lógica também se aplica a interesses de dimensão supraindividual (difusos, coletivos), como é o caso da ação popular. Também para esse tipo de interesse, o custo funciona como um obstáculo ao acesso de uma quantidade de demandas que poderia comprometer a disponibilidade geral do serviço<sup>548</sup>.

<sup>546</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 84.

<sup>547</sup> Exemplos de ações populares em trâmite na Justiça Federal do Rio Grande do Sul em que o autor popular é o próprio advogado:

5018492-72.2021.4.04.7112, 5058314-46.2017.404.7100, 5062083-23.2021.4.04.7100, 5062887-88.2021.4.04.7100, 5054834-26.2018.404.7100, 5024089-29.2019.404.7100, 5044647-85.2020.404.7100, 5062889-58.2021.4.04.7100, 5044865-16.2020.404.7100, 5046646-73.2020.404.7100, 5046739-36.2020.404.7100, 5046968-93.2020.404.7100, 5063336-46.2021.4.04.7100, 5049028-39.2020.404.7100, 5049035-31.2020.404.7100, 5050088-47.2020.404.7100, 5050596-90.2020.404.7100, 5050604-67.2020.404.7100, 5050771-84.2020.404.7100, 5050772-69.2020.404.7100, 5055294-42.2020.404.7100, 5062134-68.2020.404.7100, 5062207-40.2020.404.7100, 5062452-51.2020.404.7100, 5006982-98.2021.404.7100, 5009064-05.2021.404.7100, 5009244-21.2021.404.7100, 5009247-73.2021.404.7100, 5010406-51.2021.404.7100, 5080638-88.2021.404.7100, 5081403-59.2021.404.7100, 5034341-96.2016.404.7100, 5084677-31.2021.4.04.7100, 5047926-79.2020.404.7100, 5062023-84.2020.404.7100 e 5029696-18.2022.4.04.7100. In: BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. **Portal Unificado da Justiça Federal na 4ª Região**. Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/consulta-processual/>. Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>548</sup> VIGORITI, Vincenzo. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, p. 142-148, jul.-set. 1986.

Uma das premissas do processo e da litigância é a racionalidade predominante dos atores envolvidos. Isso significa que se espera que a conduta de qualquer litigante seja orientada pela busca do máximo proveito possível. Logo, uma demanda seria justificada materialmente, e se tornaria provável, quando os seus potenciais ganhos superassem o seu possível risco<sup>549</sup>. Ao decidir ajuizar uma ação, o autor age de acordo com as regras de racionalidade. A análise dos custos e benefícios na hora de decidir pelo ajuizamento ou não da ação popular, buscando maximizar os resultados desejados, que podem ir além ou até distante do interesse público, é uma característica inerente ao comportamento humano, que se manifesta nas demandas judiciais<sup>550</sup>.

Esse raciocínio é fundamental para entender a questão da litigância temerária. Afinal, levando em conta o retorno esperado dessa conduta, os eventuais riscos a ela associados poderiam funcionar como um importante mecanismo de dissuasão. No entanto, é justamente nesse ponto que reside um dos fatores que estimulam a prática da litigância abusiva na realidade brasileira: em algumas situações, o nosso processo civil parece incentivar uma litigância de baixo risco, ou mesmo de risco nulo, criando um cenário no qual o demandante acredita ter pouco ou nada a perder<sup>551</sup>.

A ação popular é um instrumento de defesa de um interesse que transcende a esfera individual do autor (legitimidade extraordinária), e a distribuição dos ônus de sucumbência na ação popular não se submete à regra geral do processo civil, mas ao princípio do interesse. Assim, como enfatizado pela doutrina e pela jurisprudência, o autor popular não busca em juízo, ou pelo menos não deveria buscar, a tutela de um direito subjetivo, pessoal, mas a proteção do interesse da coletividade prejudicada, e em seu favor<sup>552</sup>.

Nesse contexto, ele é isento do pagamento das despesas processuais, o que lhe confere uma vantagem na disputa judicial, pois não incorre em riscos ou custos imediatos. Por outro lado, essa situação favorece a litigância predatória, consistente no abuso do direito de ação para obter benefícios indevidos ou prejudicar a parte

---

<sup>549</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>550</sup> TENENBLAT, Fábio. Limitar o acesso ao poder judiciário para ampliar o acesso à justiça. **Revista CEJ**, Brasília, v. 15, n. 52, p. 9-17, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1487/1453>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>551</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>552</sup> CAHALI, Yussef Said. **Honorários advocatícios**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 1399 p.

contrária. Com efeito, a tutela coletiva é um dos setores mais vulneráveis a esse tipo de prática<sup>553</sup>.

Veja-se um exemplo concreto de como a gratuidade da Justiça e a isenção dos encargos da sucumbência estimulam a litigância abusiva. A Lei nº 13.467/2017<sup>554</sup>, que promoveu a reforma trabalhista, passou a exigir do reclamante vencido o pagamento de custas processuais e honorários advocatícios e periciais ao reclamado. Além disso, créditos obtidos em outros processos trabalhistas passaram a poder ser usados para quitar as despesas do processo em que houve a derrota<sup>555</sup>.

Essas alterações nas regras de repartição dos custos do processo na Justiça do Trabalho tiveram um efeito expressivo: após a reforma, ocorreu uma diminuição significativa do número de novas demandas trabalhistas. A Lei nº 13.467/2017<sup>556</sup>, portanto, adequou a quantidade de ações na Justiça do Trabalho à realidade, eliminando o uso indevido do Poder Judiciário por ser gratuito<sup>557</sup>.

Ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5766<sup>558</sup>, concluído que a gratuidade da Justiça não pode ser negada ao trabalhador em razão do recebimento de créditos em outro processo, sem que o empregador prove que sua situação econômica mudou, persiste a conclusão de que a gratuidade da Justiça e a isenção dos encargos da sucumbência estão diretamente ligadas à litigância temerária<sup>559</sup>.

---

<sup>553</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>554</sup> BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 03 dez. 2023.

<sup>555</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 86-87.

<sup>556</sup> BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 03 dez. 2023.

<sup>557</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 87-88.

<sup>558</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 5766**, Relator: Min. Roberto Barroso. Relator do Acórdão: Min. Alexandre De Moraes. Data de julgamento: 20/10/2021, data de publicação: 02/05/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454225/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>559</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 88.

Pelo exposto neste tópico é possível verificar que a ausência de custas e a imunidade aos ônus sucumbenciais é um forte catalisador do ajuizamento irrefletido de ações populares.

### 3.5.2 Fragmentação social e política

O comportamento do autor popular contemporâneo se contextualiza no momento político conturbado do país. Paralelamente a novos setores da sociedade que ganham visibilidade e reivindicam seus interesses (notadamente de minorias até então marginalizadas do debate político), ganha espaço um discurso autoritário e conservador reativo a essas novas pautas<sup>560</sup>.

A esse respeito, o professor Emerson Gabardo observa que o país vive uma crise de identidade, fruto de uma fragmentação latente que agora se manifesta com intensidade. Os grupos vulneráveis, antes invisíveis, ganharam voz e expressam seus interesses subjetivos. A classe média, que nos últimos anos se aproximou dos mais ricos, passou a sentir seu *status* ameaçado, o que lhe causa ressentimento. Os religiosos evangélicos, que passaram de uma minoria a uma força política, tentam impor sua visão às instituições. Os membros da comunidade LGBTQIA+, mais organizados e aceitos socialmente, aproveitam para reivindicar novos espaços, entrando em conflito com grupos conservadores e refratários aos seus direitos. Cidadãos tradicionais, insatisfeitos com as mudanças sociais, passaram a levar suas propostas para as ruas (ou melhor, para a internet) e descobriram que não estão sozinhos. Esses são apenas alguns exemplos da liberação das paixões e interesses, após um período de relativo consenso social sobre as questões do país<sup>561</sup>.

Uma das explicações para a polarização atual é o viés de confirmação. Esse viés consiste em uma tendência a favorecer informações que corroborem uma hipótese e a desconsiderar informações que a contradigam. Assim, as pessoas tendem a selecionar, interpretar e organizar informações de forma a confirmar suas crenças prévias ou suas expectativas sobre determinado assunto – diante de uma

---

<sup>560</sup> GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, pp. 65-91, out./dez. 2017, p. 80.

<sup>561</sup> GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, pp. 65-91, out./dez. 2017, p. 80.

variedade de informações ou evidências, destacam-se aquelas que validam o que previamente já se "pensava" ou se inferia sobre determinado problema. Além de buscar apoio para suas crenças anteriores, as pessoas tendem a ignorar ou a desqualificar informações que contestem essas crenças. Nessa perspectiva, o viés de confirmação pode induzir as pessoas a fazerem julgamentos e decisões enviesados ou tendenciosos – como propor uma ação temerária –, justamente por agirem de forma a harmonizar as informações com suas prévias suposições<sup>562</sup>.

Nota-se que a polarização, a influência ou a interferência de interesses políticos, econômicos ou ideológicos nas ações populares, que nem sempre são movidas por razões cívicas e republicanas, mas por motivações partidárias, corporativas ou sectárias, estão por trás da desvirtuação desse instrumento constitucional<sup>563</sup>.

A dinâmica social e política influencia o uso das ações populares como instrumento de participação cidadã. Em períodos de maior polarização e conflito, as ações populares tornam-se não apenas mais numerosas, mas mais impertinentes. Muitos autores populares, sob o pretexto de defender o interesse coletivo, apresentam demandas individualistas, com motivação político-ideológica, desvinculadas do interesse público e, às vezes, até do bom senso<sup>564</sup>, como ilustraram os casos abordados no tópico 3.4 deste trabalho.

### 3.5.3 Mal dos holofotes

Não há como desconsiderar o oportunismo de alguns autores populares, que buscam obter vantagens pessoais ou políticas com o ajuizamento de ações infundadas ou abusivas. Essas ações precipitadas, infundadas e sem justa causa

---

<sup>562</sup> GOULART, Bianca Bez. **Negociação, Economia e Psicologia: Por que litigamos?** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 288 p., p. 122-123.

<sup>563</sup> MOTA, Mariana Munhoz da. Ação popular: reflexões sobre a sua utilização como instrumento de judicialização da política. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52450/acao-popular-reflexoes-sobre-a-sua-utilizacao-como-instrumento-de-judicializacao-da-politica>. Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>564</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

podem ter como motivação preponderante do autor a popularidade, chamada por alguns juristas de o “mal dos holofotes”<sup>565</sup>.

Esse fenômeno ocorre em várias situações quando alguns autores populares entram com ações judiciais sem base ou abusivas, com o objetivo de obter atenção da mídia. Essas pessoas podem tentar usar o sistema jurídico para promover suas agendas pessoais, seja para se tornarem conhecidas, influenciarem a opinião pública ou obterem alguma vantagem pessoal ou política.

### 3.5.4 Deficiência de transparência da Administração Pública

Conforme será defendido no item 4.3.2 desta pesquisa, também pode ser apontada como corresponsável pela profusão de ações populares a falta de transparência da Administração Pública, que nem sempre presta contas de seus atos e decisões aos cidadãos, ou o faz de forma a dificultar o acesso e compreensão das informações, gerando dúvidas e suspeitas sobre a legalidade e legitimidade das ações do agente público.

No item 4.3.2 será mencionada a ação popular nº 5050772-69.2020.4.04.7100, movida contra ex-Deputado Federal e a União em função de suposta irregularidade na contratação de serviço de táxi aéreo. O autor popular, utilizando-se de informações incompletas e desconexas disponibilizadas no portal da transparência da Câmara do Deputados<sup>566</sup> e no Portal de Consulta de Aeronave Cadastrada no Registro Aeronáutico Brasileiro<sup>567</sup>, constatou que o ressarcimento efetuado pela Câmara dos Deputados para o então congressista referia-se ao serviço de taxi aéreo realizado por meio de aeronave sem autorização para essa espécie de serviço. Após vários atos de instrução processual foi constatado que, apesar de a aeronave não possuir autorização vigente para o serviço de táxi aéreo, ela possuía

---

<sup>565</sup> BURLE FILHO, José Emmanuel; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. Ação civil pública: essencial instrumento democrático e sua crescente utilização lesiva à dignidade da pessoa humana. *In*: MILARÉ, Édís (Org.). **Ação Civil Pública**: após 35 anos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, local. RB-20.5.

<sup>566</sup> BRASIL. Câmara do Deputados. **Controle cidadão - cota para o exercício da atividade parlamentar**. Brasília: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>567</sup> BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Consultas ao Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB)**. [Brasília]: ANAC, [2024]. Disponível em: [https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons\\_rab.asp](https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons_rab.asp). Acesso em: 08 fev. 2024.

autorização para o serviço de transporte aéreo no período em que fora utilizada pelo parlamentar<sup>568</sup>.

Também ilustrativa é a ação popular nº 5065639-33.2021.4.04.7100, movida contra o Presidente da República e a União, questionando os gastos do Governo Federal com os eventos do dia 7 de setembro de 2021. De acordo com o autor popular, os gastos tinham como finalidade financiar ataques do Presidente da República contra o Supremo Tribunal Federal e a democracia. Contudo, o autor popular só teve acesso aos valores gastos nos eventos realizados em Brasília e em São Paulo após o início da ação judicial<sup>569</sup>.

Os exemplos acima ilustram a importância de o governo estabelecer uma comunicação efetiva com o cidadão, baseada nos princípios do governo digital, também no intuito de evitar ações judiciais desnecessárias. Essas não são situações excepcionais; ao contrário, é recorrente que o cidadão só consiga acessar as informações necessárias para exercer o controle social da administração por intermédio do ajuizamento de uma ação popular, evidenciando como esse instrumento tem sido desvirtuado em uma espécie de ouvidoria ou canal de transparência.

### 3.5.5 Concorrência no mercado jurídico

Outro componente no ajuizamento de ações populares temerárias é o expressivo número de advogados no país. Há um excessivo número de faculdades de Direito e de advogados que são causa de uma acirrada concorrência no mercado jurídico, incentivando o ajuizamento de ações sem fundamento. Isso contribui para o

---

<sup>568</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5050772-69.2020.4.04.7100**. Data de autuação: 13 set. 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5050772-69.2020.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5050772-69.2020.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>569</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 5ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5065639-33.2021.4.04.7100**. Data de autuação: 08 set. 2021. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5065639-33.2021.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5065639-33.2021.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

congestionamento do Judiciário, que não consegue dar uma resposta eficaz às demandas legítimas dos cidadãos<sup>570</sup>.

A grande disponibilidade de advogados estimula a litigância predatória. O Brasil tem mais cursos de Direito do que todos os outros países do mundo juntos: mais de 1.400 (mil e quatrocentos). O contingente de advogados superou um milhão, colocando o Brasil entre os locais com maior proporção de advogados do mundo: cerca de um advogado para cada 209 (duzentos e nove) habitantes. Essa proporção é superior à de países como Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha. Uma possível interpretação desse cenário é que o excesso de oferta de serviços jurídicos diminui os custos e facilita o acesso à Justiça, o que incentivaria a litigiosidade<sup>571</sup>.

Conforme Estudo Demográfico da Advocacia Brasileira divulgado pela Ordem dos Advogados do Brasil e elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, a maior parte dos advogados brasileiros não possui renda expressiva, inferior a R\$ 6.600,00, e menos de cinco por cento possuem renda superior a R\$ 26.400,00<sup>572 e 573</sup>.

Diante da elevada concorrência entre profissionais do Direito por serviços jurídicos, pode ser vantajoso propor uma ação popular para impugnar qualquer tipo de ato público, como contratos administrativos milionários (sem olvidar a ausência de despesas processuais e honorários de sucumbência em caso de improcedência da ação), ainda que módicas as probabilidades de êxito<sup>574 e 575</sup>, já que eventual procedência renderia de 10 a 20 por cento do valor do contrato impugnado<sup>576</sup>.

<sup>570</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-7.6.

<sup>571</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 78.

<sup>572</sup> OAB divulga dados inéditos sobre o perfil da advocacia brasileira, **OAB Notícias**, [Brasília], 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/61715/oab-divulga-dados-ineditos-sobre-o-perfil-da-advocacia-brasileira?argumentoPesquisa=pesquisa>. Acesso em: 02 dez. 2023.

<sup>573</sup> OAB divulga censo com retrato dos advogados brasileiros. **Jornal Nacional**, [s. l.], 01 dez. 2023. 1 vídeo. 2º. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/12/01/oab-divulga-censo-com-retrato-dos-advogados-brasileiros.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2023.

<sup>574</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. **Institucional/Quadro da Advocacia**. [Brasília]: OAB Nacional, [2024]. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>575</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º, LXXIII, parte final. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>576</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 85 e 292. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

### 3.5.6 Condescendência do judiciário com o abuso do direito de ação

A profusão de ações populares frívolas (termo adotado por Fux e Bodart para se referirem às ações “ajuizadas para iludir ou constranger a parte contrária, mas cujo mérito não é robusto à luz do direito aplicável<sup>577</sup>”), propostas por autores inconsequentes, beneficia-se da postura condescendente do Poder Judiciário, já que na prática as sanções previstas para o comportamento desleal das partes e dos advogados são raramente aplicadas<sup>578</sup>.

No Brasil, verifica-se uma longa tradição de permissividade do Poder Judiciário em face da má-fé processual, que se reflete na reduzida incidência de sanções por litigância de má-fé a despeito da frequência de atitudes processuais desleais.

Diante disso, é primordial a adoção de uma postura mais severa e eficaz para inibir tais condutas, que prejudicam a celeridade, a eficiência e a justiça da tutela jurisdicional<sup>579</sup>. É defensável, nesse aspecto, a caracterização da litigância de má-fé como um dano presumido, isto é, que dispensa a prova do prejuízo ou da intenção do agente. Para tanto, é necessária uma mudança na jurisprudência atual, que exige a comprovação do dano para a configuração da má-fé processual.

Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento de que o exercício do direito de ação e de defesa por qualquer meio não caracteriza litigância de má-fé, cujo reconhecimento requer a demonstração do dolo em obstar o trâmite regular do processo e carreando prejuízos comprovados para a parte adversa<sup>580</sup>. A título exemplificativo, no Recurso Especial 1.770.890, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça afastou a condenação por danos morais de três ex-vereadores que ajuizaram ação popular contra a venda de um imóvel pela prefeitura de Rio do Sul (SC). O STJ destacou que o abuso do direito de ação é excepcional e deve ser

<sup>577</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 97.

<sup>578</sup> BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilidade por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>579</sup> SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. **Revista de Análise Econômica do Direito**, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

<sup>580</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgRg no REsp n. 875.799/SP**. Relator: Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 07/10/2008, data de publicação: 03/11/2008. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200601767624&dt\\_publicacao=03/11/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601767624&dt_publicacao=03/11/2008). Acesso em: 07 fev. 2024.

provado cabalmente, especialmente quando se trata de uma ação constitucional voltada para a defesa de direitos coletivos e da democracia participativa<sup>581</sup>.

A mudança desse entendimento poderia contribuir para a redução no número de ações desnecessárias, que prejudicam a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional. Outrossim, a litigância de má-fé viola os deveres de lealdade, cooperação e boa-fé que devem orientar as partes e seus procuradores na condução do processo<sup>582</sup>.

A subutilização dos instrumentos de combate à litigância de má-fé compromete severamente o papel de inibir e punir a conduta desleal ou temerária. Assim, a penalidade por litigância de má-fé deixa de ser percebida como uma ameaça real, esvaziando sua eficácia obstativa. Essa permissividade do Poder Judiciário decorre de uma defesa abstrata e excessiva das garantias de ação e de acesso à Justiça<sup>583</sup>. Entre os motivos dessa leniência destacam-se a necessidade de fundamentação mais extensa da decisão por meio da qual o juiz aplica a pena, o risco de criar indisposição com as partes sancionadas e seus advogados e a tendência à cordialidade típica do brasileiro. Esses fatores contribuem para que os juízes evitem punir a falta de ética processual, mesmo quando prevista em lei<sup>584</sup>.

O Judiciário é extremamente permeável a esse influxo da litigância desleal, diante da ausência de filtros ou critérios objetivos para o recebimento das ações populares, permitindo que elas sejam distribuídas e processadas sem uma análise prévia de sua admissibilidade e mérito. Ainda no âmbito do Judiciário, a morosidade no julgamento e complacência com a postura indolente dos autores populares convergem para raras e tardias aplicações de sanções cabíveis aos autores litigantes de má-fé<sup>585</sup>.

---

<sup>581</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1.770.890/SC**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Data julgamento: 18/8/2020, data de publicação: 26/08/2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201801958689&dt\\_publicacao=26/08/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801958689&dt_publicacao=26/08/2020). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>582</sup> SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. *Revista de Análise Econômica do Direito*, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

<sup>583</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>584</sup> SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. *Revista de Análise Econômica do Direito*, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

<sup>585</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

Todavia, é necessário recordar que o magistrado possui o poder e o dever de agir, inclusive de ofício, para combater a má-fé, aí incluída a condenação em multa e honorários sucumbenciais do autor da ação popular temerária, a fim de manter a prestação jurisdicional em conformidade com os princípios norteadores do processo<sup>586</sup>.

Nesse sentido, o direito processual civil brasileiro já conta com instrumentos adequados para coibir a litigância temerária. A questão principal não reside na falta desses instrumentos, mas na hesitação em sua aplicação. Se as normas vigentes fossem observadas, a sanção por litigância de má-fé teria o efeito inibitório pretendido pelo legislador. Por meio dela, seria possível estabelecer um cenário no qual o resultado nunca seria neutro: existiria, sempre, um perigo inerente à formulação de determinada demanda ao Judiciário, o que exigiria mais prudência e responsabilidade por parte dos litigantes<sup>587</sup>.

Pode-se concluir esta seção do trabalho afirmando que, se a amplíssima legitimidade ativa e a ausência de custas e riscos sucumbenciais já têm o condão de encorajar o cidadão a engajar-se como substituto processual na tutela coletiva, há uma conjugação dos fatores aqui elencados que culminaram na profusão de ações populares: fragmentação social e política, inflamada pelo cenário político e pela propagação viral de *fake-news*; falta de conhecimento jurídico; ausência de transparência da Administração Pública; busca por holofotes; mercado jurídico predatório; e a condescendência do Judiciário com o abuso do direito de propor a ação popular.

### 3.6 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NO USO ATUAL DA AÇÃO POPULAR

Não há mais como se falar em Justiça sem eficiência: são faces da mesma verdade que se sobrepõem alternadamente ou se complementam ordenadamente. O contexto socioeconômico e jurídico molda a realidade social e o Direito que a regula.

---

<sup>586</sup> PALHARES, Laisa Cristina Mundim Gonçalves. O princípio da lealdade processual e da boa-fé objetiva à luz do novo Código Processual Civil e o assédio processual na justiça do trabalho. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54744/o-principio-da-lealdade-processual-e-da-boa-f-objetiva-luz-do-novo-codigo-processual-civil-e-o-assedio-processual-na-justia-do-trabalho>. Acesso em: 30 set 2023.

<sup>587</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

Assim, compreende-se que a política busca a garantia da liberdade dos cidadãos; que a economia promove a solidariedade na alocação dos recursos escassos; e que a Justiça assegura a igualdade de condições dos sujeitos de direito. Por conseguinte, a dinâmica social deve ser examinada sob uma perspectiva ampla, que abarque também a dimensão econômico-jurídica. O Direito, estudado de forma multi e interdisciplinar pela Economia, almeja efetividade e eficácia, sobretudo se consideradas, na análise econométrica própria da decisão normativo-jurídica eficiente, variáveis adequadas para a inclusão social necessária e para a satisfação das demandas dos sujeitos de direito<sup>588</sup>.

A respeito da eficiência, impõe ressaltar que o Constituinte reformador, por intermédio da Emenda Constitucional 19/98, acrescentou-a como princípio norteador da Administração Pública pelos três poderes<sup>589</sup>. Portanto, no que diz respeito ao Judiciário, não é mais suficiente, para se considerar eficiente, o uso otimizado de seus recursos orçamentários, patrimoniais, de pessoal etc. O Código de Processo Civil de 2015 impôs ao julgador a observação do princípio da eficiência na própria aplicação do ordenamento jurídico, explicitando a infiltração do princípio constitucional também na atividade-fim desse poder<sup>590</sup>.

É preciso fazer uma avaliação de custo-benefício do sistema jurídico brasileiro. Quando se analisam normas que manejam o uso de recursos escassos, está-se a avaliar as consequências sobre toda a sociedade. Ainda que não seja atribuição do Direito corrigir aspectos de distribuição e desigualdade social (a política fiscal/orçamentária tem melhor vocação para tanto), a perspectiva econômica enxerga o sistema jurídico como uma instituição que deve promover a eficiência e, dessa forma, contribuir para o bem-estar social<sup>591</sup>.

---

<sup>588</sup> GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. O Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Sequência**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, jun. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p261>. Acesso em 03 out. 2023.

<sup>589</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 37 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>590</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 8º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>591</sup> PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 54.

Trazendo essa abordagem jurídico-econômica para a ação popular, mais precisamente para a crise que se apresenta em torno do instituto, espera-se demonstrar como a persecução pura da Justiça, individualmente considerada, por intermédio desse instrumento constitucional tem se dissociado da eficiência e, com isso, desvirtuado a ação popular de seu escopo.

É importante para o objeto desta dissertação mensurar em que grau a forma como o sistema judicial brasileiro tem processado esse tipo de demanda é socialmente desejável ou não. Para tanto, é pertinente a exposição acerca da natureza econômica dos bens a fim de auxiliar na compreensão de que o sistema judiciário brasileiro é um bem comum, ou seja, de amplo acesso, e rival no uso, como se verá a seguir.

### 3.6.1 Natureza econômica dos bens

Os bens podem ser classificados economicamente segundo a excludabilidade de acesso. Esse predicado refere-se à possibilidade de o detentor do bem ou serviço excluir sem muitos custos a possibilidade de fruição livre desse bem por outras pessoas. São exemplos de bens de difícil excludabilidade o meio ambiente, a segurança nacional, uma rodovia não pedagiada, o acesso à jurisdição. Já bens e serviços como escolas, computadores e plataformas de *streaming* são considerados como de fácil excludabilidade. Enquanto os primeiros podem ser usufruídos por qualquer interessado, até sem a intenção de fazê-lo, os últimos podem ter seu acesso restringido, seja pelo pagamento/aquisição, assinatura, número de vagas ou outro critério eleito pelo detentor<sup>592 e 593</sup>.

Outra importante característica para a classificação econômica dos bens e serviços é a rivalidade de uso. Esse atributo se verifica quando o consumo de um bem ou serviço por uma pessoa impede, substancialmente, que o mesmo bem ou serviço seja consumido por outra pessoa, ou seja, o consumo por um agente diminui significativamente a utilidade do mesmo bem para os demais. Pode-se exemplificar como bem rival um leito de hospital, uma vaga na universidade ou um simples

---

<sup>592</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-1.13.

<sup>593</sup> PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 70-72.

sanduíche; como não rivais, uma aula *online* e a segurança pública. Um bem é classificado como “não rival” quando o seu uso por um agente não diminui a sua disponibilidade para o uso por outros agentes. Assim, pode-se verificar que uma torta é um bem rival, pois o consumo de uma porção por um indivíduo reduz diretamente a quantidade do bem para outros. Em termos formais, um bem é rival se dois agentes não podem “consumir a mesma porção”. Outro exemplo de bem não rival é uma partida de futebol transmitida pela televisão<sup>594</sup>.

Valendo-se das propriedades da excludabilidade e da rivalidade dos bens e serviços, é possível classificá-los em quatro espécies: privados, públicos, de clube e comuns<sup>595</sup>.

Os bens privados se caracterizam por serem excludentes e rivais no consumo. A primeira característica significa que o produtor tem a possibilidade impedir que aqueles que não pagam o preço por ele fixado usufruam do bem. Já a concorrência no consumo implica que, ao desfrutar do produto, sua quantidade diminui<sup>596</sup>. É o caso do sanduíche.

Quanto aos bens públicos, eles se caracterizam por serem não excludentes e não rivais, ou seja, dificilmente se consegue impedir determinada pessoa de usufruí-lo, dificultando a sua exploração econômica, e a sua utilização não implica diminuição de quantidade. Para ilustrar a espécie de bens públicos, Erik Navarro Wolkart traz o exemplo das sirenes que avisam a chegada de uma tempestade para que pessoas evacuem áreas sujeitas a desmoronamento. O som da sirene tem a característica de ser um bem público, pois seu alcance auditivo é inelutável para todos os que se encontram em sua proximidade, e o consumo desse bem por um indivíduo não afeta a disponibilidade para os demais. Essa classificação se aplica a bens como a proteção das fronteiras nacionais ou os antigos faróis que sinalizavam aos navios a presença de obstáculos à navegação<sup>597</sup>.

---

<sup>594</sup> PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 69.

<sup>595</sup> FUX, Luiz. Uma visão otimista da justiça brasileira, sob a perspectiva da análise econômica do processo civil. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 8876, p. 1-10, jun. 2021.

<sup>596</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-1.13.

<sup>597</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-1.13.

Assim, tem-se que um bem ou serviço é classificado como bem público quando é, simultaneamente, não rival e não excludente<sup>598</sup>.

Por sua vez, os bens de clube têm como característica a excludabilidade e a não rivalidade. A exclusão ao seu acesso não é difícil e não há concorrência no consumo, de modo que ele pode ser utilizado ao mesmo tempo por várias pessoas sem que haja prejuízo. São exemplos de bens e serviços classificados como sendo de clube a TV a cabo, uma aula *online* e rodovias pedagiadas não congestionadas<sup>599</sup>.

Por fim, há os bens comuns, que se caracterizam por serem não excludentes e ao mesmo tempo rivais, ou seja, são de difícil limite de acesso e a sua utilização prejudica a utilização dos demais interessados. São exemplos de bens comuns as rodovias públicas congestionadas e o acesso à jurisdição<sup>600</sup>.

A prestação da atividade jurisdicional, com efeito, é uma espécie de bem comum. Por escolha do Constituinte, ela não pode ter seu acesso limitado (e, portanto, não excludente), e o seu uso em demasia prejudica o uso pelos demais interessados (rival). A Justiça pode ser concebida analogicamente como um mercado, e a atividade jurisdicional como um bem comum que é objeto das interações mercadológicas. Tal bem comum apresenta as características de não exclusão e rivalidade no consumo. A não exclusão decorre diretamente da Constituição Federal, que garante o acesso à Justiça (artigo 5º, XXXV), o direito de petição (artigo 5º, XXXIV, “a”), o contraditório e a ampla defesa (artigo 5º, LV) e a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (artigo 5º, LXXIV)<sup>601 e 602</sup>.

A rivalidade no consumo decorre da limitação financeira do Estado, que deve prover os recursos humanos e administrativos do Poder Judiciário. Quanto maior o acesso à Justiça, maior o consumo desses recursos. Assim, diante da impossibilidade de ampliação infinita da estrutura jurisdicional, cada novo processo instaurado reduz

---

<sup>598</sup> PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 69.

<sup>599</sup> FUX, Luiz. Uma visão otimista da justiça brasileira, sob a perspectiva da análise econômica do processo civil. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 8876, p. 1-10, jun. 2021.

<sup>600</sup> MANKIOW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**: Tradução da 6. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 824 p., p. 204.

<sup>601</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-1.13.

<sup>602</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

a capacidade da Justiça de processar outro feito ou de lidar com os já existentes de forma ágil<sup>603</sup>. Justamente por ser a prestação jurisdicional um bem público, se não houver regulamentação e uso adequado, ela estará fadada à tragédia dos comuns, como se discorrerá a seguir.

### 3.6.2 Da tragédia dos comuns para a tragédia da ação popular

A chamada tragédia dos comuns é frequentemente utilizada na microeconomia para explicar como os bens comuns tendem a ser explorados em níveis acima do desejável do ponto de vista social, chegando à dita “tragédia” com o seu esgotamento<sup>604</sup>. Essa teoria ganhou notoriedade a partir de uma publicação do ecologista texano Garrett James Hardin na revista *Science*, na qual propôs que os bens comuns, por serem de difícil excludabilidade e rivais, tendem ao esgotamento<sup>605</sup>.

De forma sucinta, a teoria é ilustrada a partir de uma parábola criada em torno de um pasto comum, utilizado por muitos pastores para seus rebanhos individuais. Para cada pastor é vantajoso o incremento de mais cabeças de gado próprias para usufruírem desse pasto, uma vez que ele usufrui totalmente do aspecto positivo, ao passo que o componente negativo – sobreutilização do pasto – é dividido entre todos os pastores, recaindo sobre ele apenas de forma fracionada, e em proporção inferior à vantagem auferida. O ponto crítico e inevitável é que a soma das decisões individuais dos pastores leva ao exaurimento dos recursos em virtude do uso indiscriminado, com a consequente extinção do pasto para todos os rebanhos. Essa situação tende a se verificar sempre que os bens forem não excludentes e rivais, ou seja, os bens classificados como comuns<sup>606</sup>.

---

<sup>603</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-1.13.

<sup>604</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-1.1.

<sup>605</sup> HARDIN, Garret. James. The Tragedy of the Commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, [s. l.], v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.162.3859.1243>. Acesso em: 16 jun. 2023.

<sup>606</sup> HARDIN, Garret. James. The Tragedy of the Commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, [s. l.], v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.162.3859.1243>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Segundo essa classificação, os bens comuns não são excludentes, ou seja, estão disponíveis gratuitamente para todos os que queiram usá-los. São, porém, rivais, pois o uso do recurso por uma pessoa reduz o uso desse mesmo recurso por outra<sup>607</sup>.

Pode-se dizer que um dos grandes problemas da prestação jurisdicional, talvez o principal, consiste no uso irracional desse serviço prestado pelo Estado-Juiz. Quando cada autor – seja de ação popular ou qualquer outra espécie – pauta-se apenas na vantagem potencialmente auferível por meio de sua ação, sem considerar o ônus coletivo do ajuizamento de sua demanda, a tendência, empiricamente confirmada, é a de um Judiciário progressivamente assoberbado e incapaz de processar todo o volume de ações protocoladas diariamente, prejudicando a todos os jurisdicionados e a própria sociedade, com um custo alto e retorno ineficiente<sup>608</sup>.

Reconhecendo-se tratar-se de um bem escasso, é imprescindível a concepção de instrumentos que garantam seu acesso e desfrute para quem de fato dele necessita.

A deficiência de incentivos na rivalidade de uso conduz ao problema da superutilização da Justiça brasileira. Nesse sentido, as literaturas jurídicas nacional e internacional já discutiram amplamente os fatores que causam a tragédia da Justiça, ou seja, o congestionamento de processos e a exaustão dos recursos judiciais disponíveis. Os efeitos mais prejudiciais para a sociedade são a lentidão na prestação jurisdicional e a falta de segurança jurídica<sup>609</sup>.

O interesse privado de utilização do sistema judiciário é orientado pela relação entre custo e benefício. Partindo disso, o autor sempre decidirá pela deflagração do processo judicial quando os custos do processo e da sucumbência forem baixos, mesmo que a chance de êxito também seja baixa, pois nessas hipóteses os riscos insignificantes compensam a aventura processual. O resultado dessa equação é bem conhecido pelos atores judiciais: muitas ações temerárias<sup>610</sup>.

---

<sup>607</sup> MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**: Tradução da 6. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 824 p., p. 204.

<sup>608</sup> LEAL JUNIOR, João Carlos; PICCHI NETO, Carlos. Acesso à Justiça e Abuso do Direito de Ação. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1085-1103, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessojustica/article/view/475>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>609</sup> FUX, Luiz. Uma visão otimista da justiça brasileira, sob a perspectiva da análise econômica do processo civil. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 8876, p. 1-10, jun. 2021.

<sup>610</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

Esse problema ganha maior proporção em sede de ação popular, pois isenta o autor de custas judiciais e dos ônus da sucumbência. Lembra-se, ainda, que o autor popular vai em juízo tutelar não um direito próprio, mas um direito difuso, de toda a coletividade<sup>611</sup>. Assim, o custo e o risco da demanda são insignificantes para o autor popular: ele não paga custas iniciais; se sua ação for extinta sem julgamento do mérito ou for julgada improcedente, o autor não arcará com as custas finais nem com os honorários advocatícios das partes demandadas<sup>612</sup>; por fim, sequer terá uma decisão transitada em julgado pela inexistência de um direito privado seu, pois, na ação popular, o que está em litígio é um direito difuso.

Esse cenário é catalisador para a profusão de ações populares desnecessárias e impertinentes que abarrotam os tribunais brasileiros.

Remonta à tramitação do Projeto da Lei que veio a regulamentar a ação popular a preocupação de que esse instrumento fosse suscetível a abusos e desvirtuamento. Essa inquietação não se mostra sem razão: para quem acompanha a crescente onda de ações populares que chegam diariamente ao Judiciário, principalmente no período eleitoral e de crise sanitária vivido nos últimos anos, é visível que a mera possibilidade, quase nunca concretizada, de o autor popular ser condenado pelo ajuizamento de lide temerária não tem sido suficiente para refrear o uso indiscriminado desse remédio constitucional<sup>613</sup>.

O que não se pode olvidar é que, embora a Constituição preveja uma Jurisdição amplamente acessível e inafastável, a atividade jurisdicional é – a partir de critérios classificatórios extraídos da Economia – um bem público não excludente e rival. Ou seja, não é possível limitar o seu acesso, e seu uso por um indivíduo exclui ou reduz o de outro. E o tratamento de um bem público como *res nullius* leva à conhecida Tragédia dos Comuns, uma teoria que bem explica o uso irracional de bens escassos e seu inevitável esgotamento como consequência<sup>614</sup>.

---

<sup>611</sup> RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 264 p., p. 228-229 e 233-234.

<sup>612</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º, LXXIII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>613</sup> NEVES, Adriano Craveiro. Um paradoxo na criação da lei da ação popular. **Revista Jurídica UFPI**, Teresina, v. 5, n. 2, p. 84-95, jul./dez. 2008.

<sup>614</sup> HARDIN, Garret. James. The Tragedy of the Commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, [s. l.], v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

Embora não seja fenômeno isolado no Judiciário, essa tragédia é particularmente visível em sede de ação popular, haja vista ser uma demanda cujo ajuizamento quase não apresenta filtros ou riscos concretos para o autor. Porém, quando a “generosidade” do legislador se traduz no desvirtuamento desse instituto, com custos para toda a sociedade, impõe-se uma análise crítica que reconduza a ação popular como um instrumento de participação democrática, e não de veiculação de interesses individualistas e político-partidários<sup>615</sup>.

A economia, como se infere da análise exposta nesta dissertação, fornece elementos para essa necessária abordagem crítica ao instituto da ação popular. Reconhecendo a escassez da atividade jurisdicional enquanto recurso público, é mandatário o esforço para que a jurisdição seja acessada e utilizada com maior eficiência<sup>616</sup>.

Não se ignoram os valores e princípios constitucionais almejados pela ação popular, mas deve-se buscar desenhos mais eficientes para sua concretização. Tal análise pretende, ademais, medir em que grau a forma como o sistema judicial brasileiro tem processado esse tipo de demanda é socialmente desejável ou não, sem descuidar do fato de que a ação popular não é um fim em si mesma, mas um instrumento para a proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Uma vez que a eficiência é um princípio tanto constitucional para a atuação dos três poderes da União, como legal para a aplicação do ordenamento jurídico, percebe-se a necessidade de evolução na aplicação dos instrumentos processuais disponíveis no nosso ordenamento como um imperativo não somente de racionalização dos recursos públicos, mas como uma associação necessária ao próprio atingimento da Justiça. Esse, inclusive, será o objeto do capítulo quatro desta dissertação.

---

<sup>615</sup> RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 264 p., p. 230-335.

<sup>616</sup> FUX, Luiz. Uma visão otimista da justiça brasileira, sob a perspectiva da análise econômica do processo civil. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 8876, p. 1-10, jun. 2021.

### 3.6.3 Consequências da ineficiência da ação popular

O agressivo incremento do uso abusivo da ação popular tem ocasionado uma crise de credibilidade desse remédio constitucional e um severo dano à atividade judicial. Quando ocorre a sobreutilização da atividade jurisdicional, o custo social de utilização da Justiça sobe demasiadamente, tornando a jurisdição lenta e ineficiente, como uma avenida congestionada por veículos que não saem do lugar. E, como esse sistema é subsidiado por tributos, é a sociedade quem suporta esses custos – que não se limitam ao subsídio social financeiro de custeio da máquina da Justiça. Os danos vão muito além, porque, a partir do momento em que há a percepção social de que a Justiça não funciona e de que o abuso do direito de interpor ações não é punido, as leis começam a ser descumpridas pelas pessoas, o que gera danos de toda sorte<sup>617</sup>.

O excesso de demandas judiciais compromete a celeridade e a qualidade da tutela jurisdicional, afetando negativamente a efetividade do processo e, por consequência, o próprio acesso à Justiça. Diante dessas considerações, esse princípio deve ser compreendido não apenas como acesso à instauração do processo, mas também como acesso à sua conclusão e, nesse percurso, não deve haver obstáculos que dificultem ou impeçam a solução do conflito, sob pena de frustrar o verdadeiro acesso à Justiça<sup>618</sup>.

O contexto atual do Brasil é marcado por uma grave erosão da garantia do direito de ação. Trata-se de um fenômeno silencioso, que não se manifesta abertamente, mas que compromete seriamente o funcionamento do sistema de Justiça. É como uma enfermidade crônica, que só se revela nos estágios finais, quando o paciente já está em risco de vida<sup>619 e 620</sup>.

---

<sup>617</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-6.1.

<sup>618</sup> MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Concepções sobre acesso à justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 82, p. 43-53, jan. 2010, p. 46-47.

<sup>619</sup> OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de; MENDES, Lucas Rocha; SILVA NETO, Orlando Celso da; LAMY, Eduardo de Avelar. A tragédia dos comuns e o acesso à justiça: uma introdução econômica a problemas do acesso à justiça no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 335, p. 357-375, jan. 2023.

<sup>620</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-6.1.

Diante dessa situação, é preciso que haja uma redefinição dos propósitos da jurisdição, tendo em vista a redução dos custos sociais envolvidos. O objetivo é resgatar e fortalecer essa garantia fundamental, possibilitando que o Poder Judiciário atenda a uma demanda ótima de processos. Para isso, algumas medidas precisam ser tomadas, ainda que possam ser vistas na teoria como limitadoras do acesso à Justiça. No entanto, elas são, na verdade, as medidas que asseguram esse acesso, não como um fim em si mesmo, mas como um meio de promover o bem-estar social<sup>621</sup>.

Aplicando-se a reflexão acima sob o aspecto do ajuizamento de ações judiciais em excesso ao uso desmedido da ação popular, conclui-se pela necessidade de depuração da utilização atual desse remédio constitucional a fim de lhe conferir real efetividade, reservando-o como instrumento de verdadeiro controle do Estado pelo cidadão.

Além do incremento no volume de demandas a serem processadas pelo poder Judiciário, a judicialização desmedida de toda política pública que se tenta implementar acaba por engessar a Administração e retrain o administrador, tornando-o mais ineficiente e limitando a sua iniciativa na implementação de inovações.

A esse respeito, como ressaltado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) André Mendonça em sua sabatina perante a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, um denominador comum das reformas administrativas consideradas referências no exterior é o incentivo à inovação<sup>622</sup>. Trazendo isso para a realidade aqui debatida, é de se questionar até que ponto a iniciativa inovadora do administrador não fica melindrada pela facilidade e incosequência com que qualquer indignação individual contra um ato administrativo é judicializada, sob o pretexto de defender a coletividade.

Trata-se de um panorama desafiador: ações populares cada vez mais numerosas e veiculando pretensões acintosas, gerando danos em cadeia. Diante desse cenário, os atores jurídicos são provocados a articular novas estratégias de abordagem desse tipo de ação, especialmente quando constatado o propósito abusivo

---

<sup>621</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-6.1.

<sup>622</sup> CCJ sabatina André Mendonça indicado para vaga no STF - 1/12/2021. Brasília, 2021. 1 transmissão ao vivo (8h36'08"). Publicado pelo Canal TV Senado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LeWqJ4yAVA4>. Acesso em 03 out. 2023.

do autor popular, a fim de defender não apenas o sujeito ou ente demandado, mas o interesse público primário afligido pelo desvirtuamento desse instituto<sup>623</sup>.

---

<sup>623</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. *In*: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

#### 4 ESTRATÉGIAS PROCESSUAIS PARA O APRIMORAMENTO DA AÇÃO POPULAR

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a amplíssima legitimidade ativa e a ausência de custas e riscos sucumbenciais somadas à conjugação de fatores na atualidade (a conveniência do processo eletrônico, o cenário político inflamado e a propagação viral de *fake-news*, por exemplo) culminaram na profusão de ações populares desvirtuadas de seu escopo de proteção do patrimônio público em sentido amplo. Como visto, mais de 90% das ações populares foram julgadas improcedentes ou extintas sem julgamento do mérito (item 3.3).

Tal fenômeno demanda um novo olhar sobre esse instituto. Com efeito, ao tempo da edição de sua Lei de regência (a qual já é bem posterior à sua previsão constitucional), sequer se cogitava a existência de um microsistema de processo coletivo, que somente se concretizou décadas depois com os outros diplomas legislativos que o compõem. Assim, na medida em que a ação popular é o instituto mais antigo desse microsistema, sequer concebido para integrá-lo, é natural que esteja desatualizado.

Entretanto, mesmo sendo esperado que a ação popular perdesse espaço frente aos demais instrumentos do microsistema, a progressão do número de demandas protocoladas no passado recente sugere uma preferência do jurisdicionado em litigar por si próprio a recorrer ou confiar nas instituições com legitimação para as demais ações coletivas. A julgar pelo perfil das ações populares que vêm batendo à porta do Judiciário, deduz-se que uma das causas para esse fenômeno é justamente porque as ações populares veiculam pretensões que jamais seriam encampadas pelos legitimados da ação civil pública, justamente porque não visam efetivamente à tutela coletiva ou mesmo por flertarem com o absurdo (a exemplo do que ilustram os casos estudados nos itens 3.4.1.1 e 3.4.1.2).

Destarte, diante do maior número de ações populares e de seu conteúdo frequentemente controverso, é esperada uma postura mais atenta e ativa do sistema judicial. O sistema revela-se, assim, como ator relevante nesse necessário reposicionamento do Estado frente ao cidadão que o interpela, sobretudo quando, a pretexto de defender o interesse coletivo, ele é frontalmente lesado por (mais) uma demanda desnecessária e onerosa.

Não sem razão, defende-se a reformulação total da LAP<sup>624</sup> e <sup>625</sup>. Embora não se discorde dessa conclusão, o presente capítulo segue caminho diverso. Nele, propõe-se, como alternativa, uma nova leitura das normas processuais atuais a fim de dar o manejo adequado à ação popular na atualidade. Para cumprir esse objetivo, o capítulo final é organizado em três principais partes.

A primeira parte deste capítulo analisa os instrumentos processuais disponíveis para evitar que ações populares temerárias sejam ajuizadas. Propõe-se uma melhor utilização das normas processuais já existentes a fim de desencorajar o ajuizamento de ação populares que não buscam a proteção dos direitos difusos tutelados no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal<sup>626</sup>.

A segunda parte do capítulo propõe o manejo eficiente da ação popular inadequada já ajuizada. Busca-se uma aplicação profícua das normas no intuito de evitar o desperdício de recursos do sistema judicial brasileiro.

A terceira parte busca estudar meios processuais que confirmam maior efetividade às ações populares meritórias, ou seja, aquelas cujo escopo é genuinamente a proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio público, histórico e cultural.

#### 4.1 PREVENÇÃO DO AJUIZAMENTO DE AÇÕES POPULARES INADEQUADAS

No intuito de censurar o abuso do direito no ajuizamento de ações populares, encontram-se medidas extremas, como defender, *de lege ferenda*, a possibilidade de que a sentença que reconhece o abuso do direito de ajuizar ação popular já decrete a suspensão temporária desse direito político<sup>627</sup>.

Para atingir o propósito que intitula o presente tópico, sem se desprender da razoabilidade e proporcionalidade entre os meios e fins, sugere-se a aplicação efetiva e menos conservadora da punição à litigância de má-fé e da aplicação sistêmica e

---

<sup>624</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>625</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 192.

<sup>626</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>627</sup> RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 264 p., p. 233.

isonômica à ação popular das normas e princípios referentes ao microsistema do processo coletivo, notadamente aqueles referentes à fixação dos honorários advocatícios, a seguir abordados.

#### 4.1.1 Punição efetiva por litigância de má-fé

Como se verá, o reconhecimento de uma conduta temerária como litigância de má-fé é mais determinante em uma ação popular do que em uma ação ordinária.

Um mecanismo do sistema processual para coibir as demandas frívolas é a atribuição à parte vencida da responsabilidade pelos custos da litigância. Dessa forma, há um incentivo para que se proponham apenas ações com real expectativa de êxito, com o conseqüente desincentivo ao ajuizamento de ações duvidosas. A regra de impor ao perdedor o pagamento dos custos do vencedor inibe o ajuizamento de ações quando o autor tem baixa perspectiva de resultado, e o estimula quando o cenário é otimista<sup>628</sup>.

Todavia, na ação popular especificamente, o autor é isento de custas processuais e ônus de sucumbência, salvo comprovada má-fé<sup>629</sup> e <sup>630</sup>. Assim, a regra de que o perdedor paga tudo não se aplica ao autor popular, privando a ação popular desse importante instrumento de desincentivo ao ajuizamento de demanda temerárias.

Do ponto de vista da economia comportamental, a possibilidade de o autor ter que indenizar os custos do réu aciona o fenômeno da aversão à perda, um dos elementos da teoria dos prospectos segundo o qual, a partir de um mesmo ponto de referência, as perdas são mais impactantes que os equivalentes ganhos. A ampliação excessiva da gratuidade de justiça, portanto, é um fator crucial para o incentivo às demandas frívolas<sup>631</sup>.

Uma das finalidades da adoção do princípio da sucumbência, que determina a responsabilização do vencido pelos ônus processuais, é desestimular o ajuizamento

---

<sup>628</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 219.

<sup>629</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º, LXXIII. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>630</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 219.

<sup>631</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 220.

de demandas com baixo grau de plausibilidade jurídica. Isso porque, ciente da escassa probabilidade de obter uma decisão favorável, o potencial litigante tende a ser dissuadido de ingressar em juízo se tiver que arcar com os custos gerais do processo em caso de derrota, inclusive os honorários advocatícios da parte contrária (eventual réu)<sup>632</sup>.

Diante da inexistência de condenação nas despesas processuais para o autor popular, mesmo nas hipóteses de extinção ou improcedência total da ação popular (situação que se verifica em mais de 90% dos casos, conforme demonstrado no item 3.3), outros instrumentos devem ser empregados para coibir o abuso desse direito, como a aplicação de sanções. Essas sanções complementam o dever de indenizar o vencedor pelos seus gastos, pois esse dever tem alcance restrito para desincentivar demandas infundadas quando os custos de litigância são relativamente baixos. A finalidade da sanção por litigância de má-fé é anular, para o autor, o valor esperado de uma demanda infundada<sup>633</sup>.

#### 4.1.1.1 *Conceito de má-fé*

O bom andamento do processo exige que os sujeitos processuais ajam com honestidade e retidão. Essas virtudes são manifestações concretas da boa-fé no âmbito processual. Ainda que seja admissível a divergência de interesses jurídicos entre as partes, a atividade processual deve ser pautada pela ética. Nesse sentido, o grande desafio do sistema atual é delimitar os critérios de caracterização da conduta desonesta e de má-fé. Sua elaboração depende da análise dos limites da atuação da parte no processo civil e do dever de veracidade na relação processual<sup>634</sup>.

A litigância de má-fé se configura quando o sujeito processual viola o princípio da boa-fé objetiva, consagrado no artigo 5.º do CPC/2015, ou quando descumpre algum dos deveres processuais específicos previstos no artigo 77 do mesmo diploma.

---

<sup>632</sup> GOULART, Bianca Bez. **Negociação, Economia e Psicologia: Por que litigamos?** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 288 p., p. 246-247.

<sup>633</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 222.

<sup>634</sup> ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Curso de processo civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, local. RB-8.1.

Ademais, os artigos 77 e 80 se articulam, formando um conjunto indicativo das obrigações das partes e demais intervenientes no processo<sup>635 e 636</sup>.

A má-fé se caracteriza pela intenção dolosa de causar dano, equiparada à culpa grave e ao erro grosseiro. É o conhecimento da própria conduta ilícita, mais especificamente a consciência da improcedência da ação ou da defesa. Ela pode se manifestar, também, no agir desonestamente, abusando do direito de demandar ou, ainda, na consciência e vontade de utilizar o meio processual para atingir objetivos alheios aos fins institucionais. O Código de Processo Civil de 2015<sup>637</sup> estabelece hipóteses objetivas de má-fé, e cabe ao juiz deduzi-la das circunstâncias fáticas e dos elementos indiciários existentes nos autos<sup>638</sup>.

A configuração da litigância de má-fé no caso concreto pressupõe, em geral, a presença do elemento subjetivo, isto é, a consciência e a vontade de causar prejuízos ao processo ou às partes que dele participam ou são por ele atingidas. Contudo, existem hipóteses de má-fé previstas no Código de Processo Civil que não decorrem do dolo, mas sim de culpa grave – conforme se depreende da locução "manifestamente infundados" inserida no inciso VI do artigo 80 do CPC<sup>639 e 640</sup>.

Como regra, a má-fé referente a um ato não se propaga a outro. O princípio é o de que se devem examinar, para os fins de se caracterizar o abuso, os atos e omissões do litigante de forma isolada. Entretanto, como é frequente nas ações populares, se o exercício abusivo do direito ocorreu desde o início, ou seja, desde o

---

<sup>635</sup> LAMY, Eduardo de Avelar; RESCHKE, Pedro Henrique. Comentários ao art. 79. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coords.). **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 145.

<sup>636</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 5º, 77 e 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>637</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>638</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.16.

<sup>639</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RL-1.18.

<sup>640</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

pedido, então se verifica a má-fé quanto à própria ação, à demanda, ao processo, e não apenas quanto à parte ou ato do feito<sup>641</sup>.

Como visto, a configuração da má-fé exige conduta culposa do responsável – culpa em sentido lato, que engloba o dolo e a negligência grave. Todavia, não depende necessariamente da ocorrência de dano à parte contrária, pois o principal prejudicado pela violação do dever de probidade processual é o próprio Estado. Essa é, inclusive, a razão pela qual a caracterização da litigância de má-fé deve ser feita, inclusive, de ofício<sup>642</sup>. O litigante de má-fé, também chamado de *improbis litigator*, pode ser caracterizado como aquele que exerce o direito processual de forma desleal, visando obter vantagem indevida, sem se importar com a ética, a justiça e o respeito ao adversário, mediante a falsificação da verdade dos fatos ou a utilização de meios processuais que contrariam o seu propósito no processo, além de outras condutas ilícitas, corroboradas pela própria consciência do autor, que sabe que não possui o direito<sup>643</sup>.

A violação dos princípios processuais também se verifica quando se utiliza, de forma indevida, o direito de demandar. Nessa situação, é irrelevante a intenção daquele que age de forma indevida, ou seja, dispensa-se o elemento subjetivo, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro se orienta pela boa-fé objetiva<sup>644</sup>.

A litigância de má-fé não se confunde com a responsabilidade civil por danos processuais. Enquanto a primeira é uma infração ética que independe da ocorrência de prejuízo para a parte contrária ou para o processo, a segunda é uma consequência jurídica que depende da demonstração de dano e nexo causal. Portanto, a aplicação da multa por litigância de má-fé não pressupõe a existência de dano processual, mas apenas a violação dos deveres de lealdade e boa-fé. Já a indenização por danos processuais exige a comprovação do dano e sua relação com a conduta ilícita do litigante<sup>645</sup>.

Este, a propósito, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>641</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de processo civil**. Atualização legislativa de Sergio Bermudes. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 378.

<sup>642</sup> FARIA, Márcio Carvalho. **A lealdade processual na prestação jurisdicional**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

<sup>643</sup> MAIA, Valter Ferreira. **Litigância de má-fé no Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 197 p., p. 95.

<sup>644</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil Comentado**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.16

<sup>645</sup> ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Curso de processo civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, local. RB-8.5.

O dano processual não é pressuposto para a aplicação da multa por litigância de má-fé a que alude o artigo 18 do CPC/73, que configura mera sanção processual, aplicável inclusive de ofício, e que não tem por finalidade indenizar a parte adversa<sup>646</sup>.

Tem-se, pois, que a litigância de má-fé, não obstante a previsão legal de indenização pelos danos, tem uma clara função punitiva preponderante. Não se trata de reparar os prejuízos sofridos, mas sobretudo de coibir o abuso. Trata-se de uma penalidade processual aplicada com o objetivo de garantir a lisura da atividade jurisdicional e a autoridade do Estado<sup>647</sup>.

Para a configuração do abuso processual deve-se ter em mente que o litigante de má-fé não se identifica como tal, mas, ao contrário, invoca supostamente os valores mais nobres, como o acesso à justiça, o devido processo legal, a ampla defesa e a defesa do patrimônio público e social, para praticar e dissimular sua torpeza. O abuso se manifesta não pelo que se mostra, mas pelo que se oculta. Por essas razões, é necessário reconsiderar o processo à luz dos mais elementares princípios do próprio direito, não para impedir o legítimo exercício dos direitos fundamentais pelo litigante honesto e íntegro, mas para coibir aqueles que furtivamente abusam dos direitos fundamentais por mera vontade, por espírito competitivo, por má-fé, ou que, em ações ou incidentes temerários, apresentem pretensões ou defesas infundadas, capazes de transformar o processo em um simulacro de processo ao abrigo do direito fundamental de acesso à justiça ou da suposta proteção do patrimônio público e social<sup>648</sup>.

A ação popular, como já visto, é comumente utilizada para assediar agentes públicos. O aforamento de demandas reiteradas e notoriamente infundadas pode indicar a ocorrência de litígios simulados, em que diversos e sucessivos procedimentos judiciais são empregados com o objetivo de assediar alguém processualmente. Nesse caso, o direito de demandar é desvirtuado e manipulado abusivamente, pois é exercido de forma indevida para encobrir a prática de perseguir

---

<sup>646</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira turma). **REsp n. 1.628.065/MG**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de Julgamento: 21/02/2017, data de publicação: 04/04/2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602518204&dt\\_publicacao=04/04/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602518204&dt_publicacao=04/04/2017). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>647</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RL 1.19.

<sup>648</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp 1.817.845**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 10/10/2019, data de publicação: 17/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601478267&dt\\_publicacao=17/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

uma pessoa com a finalidade de intimidá-la, obstar suas manifestações públicas, levá-la ao desgaste, afastá-la do espaço público, dentre outros objetivos esquivos. O fenômeno pode ocorrer quando uma mesma pessoa litiga contra outra reiteradamente, mas também, quando várias demandas são propostas, de forma coordenada, contra uma mesma pessoa<sup>649</sup>.

Parte da doutrina<sup>650</sup>, assim como as decisões mais antigas do Superior Tribunal de Justiça<sup>651 e 652</sup>, sustenta que os atos tipificados como litigância de má-fé integram rol taxativo, pois esta é uma sanção que implica uma interferência do Estado no patrimônio do indivíduo, ainda que concluam não ter sido essa a melhor escolha do legislador<sup>653</sup>.

Em oposição à taxatividade, outra corrente doutrinária, endossada por um relevante julgado do STJ<sup>654</sup>, argumenta que não é fácil adequar situações fáticas a dispositivos legalmente fechados, o que poderia, inclusive, possibilitar que uma conduta desonesta e mal-intencionada fique impune. Reconhecem que, embora não seja comum no direito processual civil brasileiro, é possível admitir a existência do ilícito de abuso processual, como o abuso do direito fundamental de ação ou de defesa, não apenas em casos previamente definidos na legislação, mas também quando houver a má utilização dos direitos fundamentais processuais. Ressaltam que o artifício, muitas vezes, é dissimulado e obscuro, justamente para confundir quem precisa identificá-lo<sup>655</sup>.

---

<sup>649</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil Comentado**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.16

<sup>650</sup> STOCO, Rui. **Abuso do direito e má-fé processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97.

<sup>651</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.035.604/RS**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Data de julgamento: 05/02/2009, data de publicação: 26/02/2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200800451001&dt\\_publicacao=26/02/2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800451001&dt_publicacao=26/02/2009). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>652</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **REsp n. 84.835/SP**. Relator: Min. Demócrito Reinaldo. Data de julgamento: 03/09/1998, data de publicação: 26/10/1998. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=199600005338&dt\\_publicacao=26/10/1998](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199600005338&dt_publicacao=26/10/1998). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>653</sup> VIANNA, José Ricardo Alvarez. Apontamentos sobre a litigância de má-fé no CPC/2015 (LGL\2015\1656). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 143-167, jun. 2018.

<sup>654</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp 1.817.845**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 10/10/2019, data de publicação: 17/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601478267&dt\\_publicacao=17/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>655</sup> SILVA, Bruno Freire; MAZZOLA, Marcelo. Litigância de má-fé no novo CPC (LGL\2015\1656). Penalidades e questões controversas. Responsabilidade do advogado. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 264, p. 51-81, fev. 2017.

É importante ressaltar que, independentemente da posição que defende a enumeração exaustiva ou exemplificativa, há um consenso de que as hipóteses previstas nos incisos do artigo 80 do CPC/2015 são cláusulas gerais, o que permite certo grau de liberdade no momento da aplicação da sanção pelo órgão julgador<sup>656</sup>.

Nesse aspecto, Marcus Vinicius Motter Borges observa que a técnica legislativa de usar cláusulas gerais – normas que empregam conceitos jurídicos indeterminados – para regular situações complexas e variadas da sociedade contemporânea se contrapõe à legislação casuística, predominante no século XIX, que buscava definir com precisão as hipóteses e suas respectivas consequências legais. As cláusulas gerais, por sua vez, permitem adaptar o sentido do conceito vago ao caso concreto, complementando o texto legal de forma operativamente eficaz<sup>657</sup>.

Destaca-se, nesse ponto, o inciso V do artigo 80 do CPC/2015, que prevê que a parte ao agir com temeridade em qualquer incidente ou ato processual incorre em litigância de má-fé. Trata-se de uma cláusula geral que confere ao magistrado discricionariedade para sancionar condutas abusivas que não estejam expressamente tipificadas nos demais incisos do referido artigo 80. Dessa forma, busca-se coibir a utilização do processo como instrumento de obtenção de vantagens indevidas ou de procrastinação injustificada<sup>658</sup>. Nesse sentido Giuseppe Chiovenda aduz que o litigante de má-fé é o litigante temerário<sup>659</sup>.

É possível, outrossim, o reconhecimento da existência do ato ilícito de abuso processual, tais como o abuso do direito fundamental de demandar ou de se defender, não apenas em hipóteses previamente tipificadas na legislação, mas também quando caracterizada a má utilização dos direitos fundamentais processuais<sup>660 e 661</sup>.

---

<sup>656</sup> SENNA, Andressa Paula. O abuso de direito e a litigância de má-fé como impeditivos à marcha processual e ao resultado justo da prestação jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, p. 9-59, out.-dez. 2009.

<sup>657</sup> BORGES, Marcus Vinicius Motter. **Medidas coercitivas atípicas nas execuções pecuniárias: parâmetros para a aplicação do art. 139, IV do CPC/2015**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 395 p., p 83-84.

<sup>658</sup> BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilidade por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>659</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Tradução de Paolo Capitanio, com anotações do prof. Enrico Tullio Liebman. 2. Ed. Campinas: Bookseller, 2009. 1.323 p., p. 448.

<sup>660</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil Comentado**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.16

<sup>661</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp 1.817.845**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 10/10/2019, data de publicação: 17/10/2019. Disponível em:

#### 4.1.1.2 *Má-fé na ação popular*

O artigo 12 da LAP<sup>662</sup> estabelece a condenação dos réus em honorários apenas na hipótese de procedência da ação, e o artigo 5.º, LXXIII, da CF<sup>663</sup> impõe a condenação do autor nos ônus da sucumbência somente quando ele tenha agido com má-fé comprovada. Esta última sanção também se aplica ao autor popular quando ele for carecedor da ação, desde que a carência decorra de uma falha grave que revele falta de seriedade, má-fé ou espírito de emulação, configurando o litigante ímprobo<sup>664</sup>.

A ação popular, porquanto instrumento de defesa do interesse público, exige que o autor atue com boa-fé e responsabilidade no ajuizamento e na condução do processo. Não se pode admitir que o autor proceda com leviandade ou má-fé, causando prejuízo à parte contrária ou ao erário<sup>665</sup>.

O autor da ação popular, ao agir com evidente má-fé e sem fundamento jurídico, sujeita-se não apenas à condenação no pagamento de dez vezes o valor das custas processuais, conforme previsto no artigo 18 da Lei nº 4.717/65, mas também ao ônus da sucumbência, inclusive honorários advocatícios, em razão da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, nos termos do artigo 22 da LAP<sup>666</sup>.

Sobre o tema, Péricles Prade afirma que: “[a] manifesta temeridade comprovada não só implica o pagamento dos honorários por parte do autor, no caso de improcedência da ação, mas, também, advindo decreto de carência ou manifestação de desistência”<sup>667</sup>.

A má-fé do autor popular se evidencia quando houver manifesta inexistência de ilicitude ou lesão do ato impugnado, de modo que a própria propositura da ação revela não ser legítimo o interesse do autor de litigar em prol do patrimônio coletivo,

---

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601478267&dt\\_publicacao=17/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>662</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 12. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>663</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>664</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargó. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>665</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargó. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>666</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, arts. 18 e 22. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>667</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p., p. 86-87.

mas sim de gerar obstáculos à atividade administrativa regularmente exercida, com a finalidade de criar, por exemplo, embaraço para opositor político<sup>668</sup>.

A ação popular é um instrumento jurídico que visa à proteção de valores como a legalidade, a moralidade, o patrimônio público, o meio ambiente e o patrimônio cultural. No entanto, há casos em que o autor popular não age com boa-fé, mas sim com interesses escusos, contrariando a finalidade da lei. Nesses casos, o autor popular sabe que o ato administrativo impugnado é válido, que não houve lesão ao erário, ou que não há ofensa ao meio ambiente ou ao patrimônio cultural. Nesses casos, ele utiliza a ação popular como meio de obter vantagens indevidas ou prejudicar terceiros, caracterizando um desvio de finalidade<sup>669</sup>.

Uma das formas de coibir o abuso do direito de ajuizar ação popular é por meio da aplicação das sanções previstas no artigo 81 do CPC/2015<sup>670</sup>, que autoriza o magistrado, de ofício ou a pedido das partes, a impor ao litigante de má-fé multa e indenização pelos prejuízos causados por sua conduta desleal. A multa tem natureza punitiva e pedagógica, visando desestimular a reiteração da má-fé processual, enquanto a indenização tem caráter compensatório e ressarcitório, buscando recompor o patrimônio jurídico lesado pela violação do dever de lealdade e probidade<sup>671</sup>.

A indenização deve abranger não só os danos materiais, mas também os danos morais sofridos pelo litigante que foi vítima da má-fé alheia. Assim, é preciso ressaltar que a reparação deve ser integral, de modo a contemplar todas as consequências da conduta ilícita da parte que agiu com desonestidade processual,

---

<sup>668</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. A sentença, as despesas processuais e os ônus da sucumbência na ação popular. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 74, p. 87–104, maio 2009, p. 96.

<sup>669</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. A sentença, as despesas processuais e os ônus da sucumbência na ação popular. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 74, p. 87–104, maio 2009, p. 97.

<sup>670</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014, art. 81. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>671</sup> BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilidade por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

seja no plano material ou imaterial, conforme o princípio da integralidade da reparação<sup>672</sup>.

Não é incomum os réus sofrerem dano moral em face do ajuizamento de ações populares temerárias. Muitas das vezes, esse é justamente o objetivo do autor popular com o referido ajuizamento. Em situações tais, é fundamental que a decisão condene o litigante ímprobo não só ao pagamento da multa, mas também fixe indenização em favor das partes que sofreram danos materiais e morais com o ajuizamento da ação temerária. Essa postura austera do Poder Judiciário pode servir de importante instrumento a desestimular o ajuizamento de ação populares temerárias.

Uma característica atual do sistema processual brasileiro é a tolerância do Poder Judiciário à má-fé processual, que se manifesta na escassa aplicação de sanções por litigância de má-fé a despeito da recorrência de comportamentos processuais desonestos.

Confirmando essa conclusão, uma pesquisa empírica sobre a responsabilização por dano processual no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul analisou as decisões proferidas em matéria cível no ano de 2020 e apurou que, de um total de 167.140 casos julgados pelo TJRS, apenas 1.401 (0,83%) envolviam a alegação de litigância de má-fé. Esse dado revela que a incidência desse instituto jurídico é extremamente baixa e que os magistrados que integram o referido tribunal tendem a ignorá-lo ou a não o aplicar em suas sentenças<sup>673</sup>.

Para garantir a celeridade, a eficiência e a justiça da prestação jurisdicional, é imprescindível a adoção de uma postura mais rigorosa e efetiva para coibir tais condutas, que comprometem a integridade e a legitimidade do processo<sup>674</sup>.

O reconhecimento da litigância de má-fé pelos juízes é um fenômeno raro, que pode ser explicado pela complexidade de sua caracterização e sobretudo pela preocupação de não inviabilizar o exercício constitucional do direito de ação e de

---

<sup>672</sup> MAIA, Valter Ferreira. **Litigância de má-fé no Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 197 p., p. 154.

<sup>673</sup> BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilização por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>674</sup> SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. **Revista de Análise Econômica do Direito**, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

defesa. Por essa razão, os tribunais sempre adotaram uma postura tímida em sua aplicação, notadamente pela dificuldade de demonstração do dolo evidente. Contudo, o sistema atual, especialmente com o aumento dos mecanismos de acesso à Justiça, demanda maior rigor quanto à aplicação do instituto, uma vez que casos de litigância flagrante são constatados no cotidiano forense, notadamente no manejo da ação popular, na qual o autor não arca com os custos nem com a sucumbência de uma decisão de extinção ou de improcedência.

A demanda temerária e o uso do direito de ação para fins ilícitos devem ser reprimidos com seriedade e severidade<sup>675</sup>. O Poder Judiciário deve aplicar com mais rigor as sanções por litigância de má-fé, a fim de evitar o abuso do direito de ação e de acesso à justiça<sup>676</sup>. A tolerância com as condutas desleais ou temerárias prejudica a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional, bem como viola os princípios de lealdade, cooperação e boa-fé processual<sup>677</sup>.

O sistema judiciário demonstra uma alta permeabilidade ao influxo de litígios desonestos, devido à falta de aplicação dos mecanismos de filtragem ou padrões objetivos para a aceitação de ações populares. Isso permite que tais ações sejam distribuídas e processadas sem uma avaliação preliminar de sua admissibilidade e mérito. Além disso, dentro do contexto judiciário, a lentidão na tomada de decisões e a tolerância com a postura abusiva dos autores populares resultam em aplicações escassas de sanções aos litigantes de má-fé<sup>678</sup>.

Observa-se uma tendência mais flexível e tolerante dos tribunais na apreciação de questões ligadas a condutas processuais desleais. Constatou-se que há certa indulgência com a realização de atos processuais contaminados por desonestidade, como evidencia a alta frequência de reversões de sanções por litigância de má-fé aplicadas em primeira instância<sup>679</sup>.

---

<sup>675</sup> ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Curso de processo civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, local. RB-8.6.

<sup>676</sup> SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. **Revista de Análise Econômica do Direito**, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

<sup>677</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>678</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>679</sup> REIS, Eduardo Passold. **Critérios de julgamento por atos de má-fé processual**: Estudo de Caso a partir de julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 2021. 564 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PDPC-P0066-D.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

Apesar do discurso sobre a busca pela efetividade do processo civil, na realidade, observa-se que faltam medidas concretas para coibir essa prática abusiva que compromete a celeridade e a justiça das decisões judiciais. Logo, pode-se dizer que a litigância de má-fé é mais um tema teórico do que uma realidade prática. No entanto, não se deve ignorar que a litigância de má-fé dispõe de um arcabouço jurídico capaz de contribuir para a efetividade do processo, embora seja evidente que esse instrumento, que está ao alcance tanto do magistrado quanto das partes, não é empregado adequadamente<sup>680</sup>.

Não obstante, o juiz tem o dever de atuar para reprimir a má-fé, podendo fazer uso, para tanto, da imposição de multa, indenização, custas e honorários de sucumbência ao autor da ação popular temerária, com o escopo de preservar a tutela jurisdicional conforme os princípios orientadores do processo<sup>681</sup>.

O autor da ação popular deve ser condenado em honorários e custas se agir com má-fé ou se a ação for carecedora por falta de seriedade. Essa sanção visa evitar o abuso do direito de ação e preservar o valor dos direitos. A sucumbência é atribuída a quem deu causa à demanda frívola, seja no plano pré-processual ou processual<sup>682</sup>.

Não se pode analisar os comportamentos de má-fé processual apenas sob a perspectiva do caso concreto, individualizado, sem considerar o contexto mais amplo. É preciso que as partes e os julgadores, diante da crescente demanda de processos pendentes de solução, de cada vez mais ações populares impertinentes (questão apresentada no item 3.3) se conscientizem de que as condutas desleais afetam negativamente todo o sistema. O tempo, os recursos humanos, o material tecnológico, todos são fatores que devem ser levados em conta, tanto no âmbito do processo específico, quanto na visão global dos processos, que exigem uma alocação racional e proporcional de esforços e atenção, em uma lógica sistêmica<sup>683</sup>.

---

<sup>680</sup> BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilidade por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>681</sup> PALHARES, Laisa Cristina Mundim Gonçalves. O princípio da lealdade processual e da boa-fé objetiva à luz do novo Código Processual Civil e o assédio processual na justiça do trabalho. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54744/o-principio-da-lealdade-processual-e-da-boa-f-objetiva-luz-do-novo-codigo-processual-civil-e-o-assdio-processual-na-justia-do-trabalho>. Acesso em: 30 set 2023.

<sup>682</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>683</sup> REIS, Eduardo Passold. **Crítérios de julgamento por atos de má-fé processual**: Estudo de Caso a partir de julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 2021. 564 f. Dissertação (Mestrado

O ordenamento processual civil brasileiro já dispõe de mecanismos apropriados para coibir a litigância temerária. O problema central não reside na carência desses mecanismos, mas na sua aplicação hesitante e esporádica. Se as normas vigentes fossem cumpridas, a penalidade por litigância de má-fé teria o efeito dissuasório almejado pelo legislador e defendido neste trabalho. Por intermédio dela, seria possível instaurar um cenário no qual o desfecho jamais seria neutro; haveria, sempre, um risco inerente à propositura de determinada demanda ao Judiciário a exigir cautela e responsabilidade do autor popular<sup>684</sup>.

#### 4.1.2 Honorários advocatícios sucumbenciais

Para evitar o uso indevido do direito de propor ações populares, além da postura firme com o litigante temerário defendida no item 4.1.1, propõe-se, neste item 4.1.2, que se apliquem de forma coerente e igualitária à ação popular as regras e os princípios do microsistema do processo coletivo, especialmente os que dizem respeito à fixação dos honorários advocatícios, conforme serão analisados a seguir.

##### 4.1.2.1 Honorários sucumbenciais

Os honorários advocatícios podem ser classificados em duas categorias: os convencionados entre o cliente e o advogado e aqueles arbitrados pelo Poder Judiciário em razão do êxito ou não na ação. Estes últimos são chamados de honorários de sucumbência e são disciplinados pelo artigo 85 do CPC/2015<sup>685</sup>. Quanto aos honorários convencionais, os valores podem ser pactuados livremente, desde que não ultrapassem a vantagem econômica do próprio cliente. A intervenção judicial sobre os honorários convencionais só pode ocorrer em situações

---

Profissional em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PDPC-P0066-D.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023, p. 163.

<sup>684</sup> OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

<sup>685</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 85. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

excepcionais, como quando verificados vícios do negócio jurídico ou ofensa à boa-fé ou função social do contrato<sup>686</sup>.

A verba honorária de sucumbência, por sua vez, é um direito do advogado da parte que obteve êxito na ação judicial, sendo devida pelo litigante que sucumbiu no processo. Trata-se de uma forma de remunerar o trabalho do profissional do direito que atuou em defesa dos interesses de seu cliente, conforme previsto no Estatuto da Advocacia<sup>687</sup> e no Código de Processo Civil<sup>688 e 689</sup>.

Em diversos ordenamentos jurídicos europeus, como os de Portugal, Itália e Espanha, a legislação processual impõe à parte sucumbente a obrigação de ressarcir diretamente à parte vitoriosa – e não ao seu patrono – os gastos que ela teve para contratar um advogado<sup>690</sup>.

Giuseppe Chiovenda destacava que o objetivo dos honorários sucumbenciais é evitar que a parte vitoriosa sofra prejuízos por demandar em juízo. A razão de ser desse instituto é que a aplicação da lei não deve acarretar uma perda patrimonial para a parte que tem o direito reconhecido. É interesse do Estado que o uso do processo não prejudique quem tem razão, bem como, de outro lado, interesse do comércio jurídico que os direitos tenham um valor o mais claro e estável possível<sup>691</sup>.

No Brasil, porém, os honorários de sucumbência são de titularidade do advogado e constituem um direito próprio seu, que lhe permite executá-los em juízo, sem depender de qualquer ação da parte representada. Esse crédito, ademais, é distinto dos honorários contratuais e se acumula a eles, pois o §14 do artigo 85 do CPC/2015 confirma o que já estava previsto no artigo 23 da Lei nº 8.906/94, prescrevendo que os honorários de sucumbência são de titularidade do advogado. Além disso, o mesmo parágrafo reafirma o caráter alimentar dessa verba, garantindo-

---

<sup>686</sup> CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo D'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Curso de processo civil completo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-12.25.

<sup>687</sup> BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994, art. 22. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>688</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 85. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>689</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues. Critérios para arbitramento de honorários sucumbenciais em ações mandamentais. **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico], São Paulo, n.1046, dez. 2022.

<sup>690</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues. Critérios para arbitramento de honorários sucumbenciais em ações mandamentais. **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico], São Paulo, n.1046, dez. 2022.

<sup>691</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Tradução de Paolo Capitanio, com anotações do prof. Enrico Tullio Liebman. 2. Ed. Campinas: Bookseller, 2009. 1.323 p., p. 227.

lhe um regime jurídico especial, como nas hipóteses de falência e de precatório judicial<sup>692 e 693</sup>.

Os honorários de sucumbência eram originariamente uma forma de compensação parcial dos custos do litígio para a parte vencedora, que contratou um advogado para defender seus interesses. No entanto, no Brasil, essa compensação não se baseia no valor efetivamente pago pelo cliente ao seu advogado, mas é fixada pelo juiz. Além disso, o Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94)<sup>694</sup> estabelece que os honorários de sucumbência pertencem ao advogado, e não ao cliente, conferindo-lhe um direito autônomo de executar a condenação. Assim, os honorários de sucumbência deixaram de ter a função original de ressarcir o vencedor e passaram a ser uma fonte de renda adicional para o advogado da parte vencedora<sup>695</sup>.

O advogado, como titular dos honorários de sucumbência, pode dispor desse crédito e transferi-lo ao seu cliente. O advogado que atua em causa própria também faz jus aos honorários de sucumbência, conforme estabelece o §17 do artigo 85 do CPC/2015. Ainda, o parágrafo 19 do mesmo artigo dispõe que os advogados públicos também têm direito a honorários de sucumbência, nos moldes da lei<sup>696 e 697</sup>.

A gratuidade de justiça não afasta a condenação em honorários de sucumbência. Se o beneficiário for o autor da ação e vencer o processo, o seu advogado receberá os honorários, conforme dispõe a Súmula 450 do Supremo Tribunal Federal (“são devidos honorários de advogado sempre que vencedor o beneficiário de justiça gratuita<sup>698</sup>”). Se o beneficiário for o réu e perder o processo, o advogado do autor só cobrará os honorários de sucumbência se, no prazo de até 5

---

<sup>692</sup> BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994, art. 22. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>693</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 85. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>694</sup> BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994, art. 22. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>695</sup> GRECO, Leonardo. **Instituições de processo civil, volume I**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 549 p., p. 425

<sup>696</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 85. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>697</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Comentários ao código de processo civil – volume 1** (arts. 1º a 317). São Paulo: Saraiva, 2017. 599 p., p. 224.

<sup>698</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 450**. Diário de Justiça de 08 out. 1964, p. 3646.

(cinco) anos após o trânsito em julgado da decisão que os fixou, o credor provar que cessou a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, conforme dispõe o §3º do artigo 98 do NCPC<sup>699</sup> e 700.

O ônus dos honorários advocatícios deve ser atribuído à parte que motivou a propositura da ação. Assim, se o réu agiu de forma a ensejar a demanda, ainda que o autor não obtenha êxito, pode o réu ser compelido a arcar com as verbas de sucumbência. O critério da causalidade orienta a distribuição das despesas e custas do processo entre os litigantes. O processo não deve gerar prejuízo àquele que tinha fundamento para instaurá-lo<sup>701</sup>.

Nesse sentido, a origem da responsabilidade reside na conexão causal entre o dano e a conduta de uma pessoa. Essa conexão causal é revelada por meio de indícios, sendo o primeiro deles a sucumbência; não há, portanto, nenhuma contradição entre o princípio da causalidade e a regra da sucumbência como fundamento da responsabilidade pelas despesas do processo: se o sucumbente deve suportá-las, isso ocorre porque a sucumbência evidencia que o processo teve nela a sua causa. Mas o princípio da causalidade é mais amplo do que aquele da sucumbência, no sentido de que esta é apenas um dos indícios da causalidade<sup>702</sup>.

Pelo princípio da causalidade, aquele que provocou a propositura da demanda ou a instauração de incidente processual deve responder pelas despesas dela decorrentes. Isso porque, como visto, em algumas situações, o princípio da sucumbência se mostra insuficiente para a solução de algumas questões sobre responsabilidade pelas despesas do processo. Quando não houver julgamento de mérito, para que se aplique o princípio da causalidade na condenação da verba honorária, acrescida de custas e demais despesas do processo, deve o juiz fazer um exercício de lógica, indagando quem perderia a demanda se a ação fosse decidida pelo mérito<sup>703</sup>.

---

<sup>699</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 98. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>700</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Comentários ao código de processo civil – volume 1** (arts. 1º a 317). São Paulo: Saraiva, 2017. 599 p., p. 225.

<sup>701</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.17.

<sup>702</sup> CAHALI, Yussef Said. **Honorários advocatícios**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 1399 p., p. 51.

<sup>703</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.17.

Não se pode atribuir a responsabilidade pelo custo do processo apenas com base na sucumbência, pois ela não abrange todas as situações em que se verifica a causalidade. De fato, a causalidade é o critério fundamental para determinar quem deve arcar com o custo do processo, pois implica uma conexão natural entre o comportamento (comissivo ou omissivo) e o resultado, que fundamenta a aplicação de uma sanção. Assim, a responsabilidade pelo custo do processo incide, objetivamente, sobre quem provocou o processo ou a despesa, por meio de uma demanda improcedente ou uma defesa injustificada. Como dito anteriormente, a noção de causalidade não se confunde, necessariamente, com a de sucumbência. Na verdade, na maioria dos casos, o responsável pelo custo do processo é mesmo o vencido. Mas o conceito de sucumbência é mais limitado, de modo que, em algumas hipóteses, a sucumbência funciona como um indício da causalidade, junto com outros, como a litigância de má-fé, a desistência, a invalidade do ato que gerou a despesa etc.<sup>704</sup>

A respeito da aplicação do princípio da causalidade à sucumbência na ação popular, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes analisam a controvérsia sobre a condenação dos réus em honorários advocatícios quando a ação popular é extinta sem resolução de mérito, em razão da anulação ou revogação administrativas do ato impugnado. Os favoráveis à fixação dos honorários sucumbenciais argumentam que a anulação administrativa do ato equivaleria à procedência da ação, demonstrando que os réus provocaram o ajuizamento e a extinção do processo e reconhecendo a legitimidade da conduta do autor popular. Também se pode invocar a Súmula 38 do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, que, embora não se refira especificamente às ações populares, estabelece que os encargos de sucumbência são devidos mesmo que a ação seja extinta por superveniência de causa que torne impossível o seu prosseguimento<sup>705 e 706</sup>.

Contudo, nem sempre a revogação do ato impugnado significa a admissão da procedência da demanda, e, como o autor popular é sempre isento de custas e honorários (salvo má-fé comprovada), a imposição da sucumbência em caso de

---

<sup>704</sup> ABDO, Helena Najjar. O (equivocadamente) denominado "ônus da sucumbência" no processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 140, p. 37-53, out. 2006.

<sup>705</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 219.

<sup>706</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **SÚMULA 38**: São devidos os ônus sucumbenciais na ocorrência de perda do objeto por causa superveniente ao ajuizamento da ação. DJ (Seção 2) de 15-07-96, p.48558.

extinção do feito por perda do objeto poderia ser vista como uma ofensa à isonomia das partes litigantes. Além disso, a revogação do ato impugnado, por si só, pode não ser suficiente para configurar a perda do objeto da ação<sup>707</sup>.

#### 4.1.2.2 Honorários sucumbenciais no processo coletivo

Uma das particularidades das ações coletivas é o regime diferenciado de sucumbência, estabelecido nos artigos 17 e 18 da Lei da Ação Civil Pública<sup>708</sup>, bem como no artigo 87 do Código de Defesa do Consumidor<sup>709</sup> (que serve de paradigma para o microsistema). Esse regime determina que as custas e os honorários advocatícios só serão devidos em caso de má-fé processual por parte de quem propõe ações coletivas infundadas. Essa norma aplica-se, também, às demais ações coletivas, como a ação popular, por força do microsistema do processo coletivo (a definição do microsistema do processo coletivo é tratada no item 2.2.6). Somente na hipótese de má-fé processual é que o autor do processo coletivo poderá ser condenado ao pagamento dos honorários advocatícios, das despesas processuais e das custas, como forma de punição<sup>710 e 711</sup>.

Assim, pode-se dizer que o processo coletivo, que abrange a ação civil pública e a ação popular, tem uma norma especial no Brasil, segundo a qual só há condenação em honorários advocatícios da parte autora se ficar provado que ela agiu de má-fé. Isso significa que não basta o autor ter seu pedido extinto ou julgado improcedente para ser condenado a pagar os honorários do advogado da outra parte, mas também é necessário ter agido com temeridade. Essa norma é diferente da regra geral do processo comum, que prevê que quem deu causa à ação deve pagar os

---

<sup>707</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p., p. 220.

<sup>708</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, arts. 17 e 18. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>709</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 87. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>710</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 459.

<sup>711</sup> PIZZOL, Patrícia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-4.29.

honorários do advogado da parte vencedora, independentemente de ter agido de boa ou má-fé<sup>712</sup>.

A LACP<sup>713</sup>, o CDC<sup>714</sup> e a LAP<sup>715</sup> não regulam de forma completa a questão da sucumbência no processo coletivo. Essas normas apenas estabeleceram que os autores no processo coletivo só podem ser condenados em sucumbência se agirem de má-fé. Assim, a lei dispensa expressamente o autor de uma ação coletiva de pagar os honorários dos advogados da parte contrária se ele perder a causa, mas não agir de má-fé. Isso visa proteger o interesse público sobre o privado ou individual.

Essa regra, no entanto, contraria o princípio de que quem perde deve pagar os honorários, o que produz uma desigualdade, na medida em que somente beneficia o autor da ação coletiva. O réu da ação coletiva terá que pagar os honorários se perder, mesmo sem agir com má-fé<sup>716</sup>.

Por tal razão, parte da doutrina defende que o processo coletivo não comporta a condenação em honorários sucumbenciais também em desfavor do réu, tendo em vista, sobretudo, o princípio simetria. Se o autor da ação civil pública está isento de pagar honorários de sucumbência, o mesmo deve valer para a parte contrária se

---

<sup>712</sup> NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Condenação em honorários em ações coletivas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 236, p. 243-255, out. 2014.

<sup>713</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, arts. 17 e 18. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>714</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 87. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>715</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>716</sup> NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Condenação em honorários em ações coletivas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 236, p. 243-255, out. 2014.

vencida na demanda<sup>717</sup>. Esse é o entendimento que em sido adotado pela jurisprudência brasileira<sup>718, 719 e 720</sup>.

Nesse sentido, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça já decidiu em embargos de divergência em recurso especial que

[e]m razão do princípio da simetria, descabe a condenação da parte requerida em ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios quando inexistente má-fé, da mesma forma como ocorre com a parte autora, por força do artigo 18 da Lei 7.347/85)<sup>721</sup>.

No mesmo sentido também são os acórdãos da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça no agravo interno nos embargos de divergência em recurso especial 1531578<sup>722</sup>; no agravo interno nos embargos de divergência em agravo em recurso especial 828525<sup>723</sup>; nos embargos de divergência em agravo em recurso

<sup>717</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RL-1.19.

<sup>718</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5021545-64.2016.4.04.7200**. Relator: Marcos Roberto Araujo Dos Santos. Juntado aos autos em 14/12/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004220948&versao\\_gproc=5&crc\\_gproc=9a892262](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004220948&versao_gproc=5&crc_gproc=9a892262). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>719</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.970.152/DF**. Relator: Min. Paulo Sérgio Domingues. Data de julgamento: 13/11/2023, data de publicação: 17/11/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202103406342&dt\\_publicacao=17/11/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103406342&dt_publicacao=17/11/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>720</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AC 5006284-20.2020.4.04.7200**. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 13/12/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004253254&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=e0ef7f7be](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004253254&versao_gproc=3&crc_gproc=e0ef7f7be). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>721</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **REsp n. 1.319.232/DF**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 16/10/2019, data de publicação: 30/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201200771573&dt\\_publicacao=30/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200771573&dt_publicacao=30/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>722</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **AgInt nos EREsp n. 1.531.578/CE**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Data de julgamento: 07/11/2018, data de publicação: 27/11/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201501101205&dt\\_publicacao=27/11/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501101205&dt_publicacao=27/11/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>723</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **AgInt nos EAREsp n. 828.525/SP**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 03/10/2018, data de publicação: 16/10/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201503151149&dt\\_publicacao=16/10/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503151149&dt_publicacao=16/10/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

especial 962250<sup>724</sup>; e no agravo interno nos embargos de divergência em agravo em recurso especial 359570<sup>725</sup>.

Da análise dos referidos julgados proferidos pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, infere-se que o entendimento predominante é o de que “a regra estabelecida no artigo 18 da Lei 7.347/1985<sup>726</sup> deve ser observada tanto pelo autor – Ministério Público, entes públicos e demais legitimados para a propositura da Ação Civil Pública –, quanto pelo réu, em respeito ao princípio da simetria<sup>727</sup>”.

No entanto, apesar da orientação sobre a aplicação do princípio da simetria já estar consolidada, ainda subsiste controvérsia na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da possibilidade de imposição de ônus sucumbenciais à parte requerida sucumbente em ação civil pública, quando o autor coletivo for associação. Ou seja, nos casos em que uma associação compõe o polo ativo de uma ação civil pública, alguns julgados do STJ têm afastado a aplicação do princípio da simetria (art. 5º, V, da Lei 7.347/85)<sup>728</sup>.

Segundo essas decisões do STJ, a impossibilidade de condenar o Ministério Público ou entes públicos em honorários advocatícios – exceto se demonstrada má-fé – implica que eles não podem ser favorecidos quando vencedores na ação civil pública. No entanto, esse entendimento não se estenderia a ações movidas por associações e fundações privadas, pois com isso estar-se-ia inviabilizando um dos

---

<sup>724</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **EAREsp n. 962.250/SP**. Relator: Min. Og Fernandes. Data de julgamento: 15/08/2018, data de publicação: 21/08/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602050849&dt\\_publicacao=21/08/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602050849&dt_publicacao=21/08/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>725</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **AgInt nos EAREsp n. 359.570/MS**. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Data de julgamento: 16/05/2018, data de publicação: 23/05/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201301923450&dt\\_publicacao=23/05/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301923450&dt_publicacao=23/05/2018). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>726</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 18. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>727</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.055.416/SC**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Data de julgamento: 25/9/2023, data de publicação: 28/9/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202300546552&dt\\_publicacao=28/09/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300546552&dt_publicacao=28/09/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>728</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

propósitos mais relevantes e celebrados da LACP, que é o de facilitar e ampliar o acesso à justiça para a sociedade civil organizada. Além disso, não seria coerente, sob uma perspectiva ética e política, igualar ou tratar como "simétricos" grandes grupos econômicos/instituições do Estado e organizações não governamentais<sup>729 e 730</sup>.

Para tentar compreender essa distinção no entendimento de alguns acórdãos do Superior Tribunal de Justiça é preciso analisar os legitimados para o ajuizamento da ação civil pública. Esse rol é amplo e abrange o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as entidades da administração indireta e as associações que preenchem os requisitos legais, conforme previsto no artigo 5º da Lei no 7.347/1985<sup>731</sup>.

No inciso V do artigo 5º da LACP<sup>732</sup> está previsto que, dentre os legitimados ativos para a ACP, está a associação constituída há pelo menos um ano que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. No conceito de associação estão inseridos os sindicatos, pois são considerados entidades associativas<sup>733</sup>.

A questão de saber que os sindicatos são espécie do gênero associação é importante, porque reforça a incoerência dos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça que afastam a aplicação do princípio da simetria para condenar o réu em honorários

<sup>729</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1.987.688/PR**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 22/11/2022, data de publicação: 24/11/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202200539075&dt\\_publicacao=24/11/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200539075&dt_publicacao=24/11/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>730</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.796.436/RJ**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 09/05/2019, data de publicação: 18/06/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900021845&dt\\_publicacao=18/06/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900021845&dt_publicacao=18/06/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>731</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>732</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>733</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RL-1.6

advocatícios quando o autor da ação coletiva for associação<sup>734</sup>, mas mantém a aplicação do princípio quando o autor for sindicato<sup>735</sup>.

O entendimento de que o princípio da simetria se aplica aos sindicatos, mas não às associações leva a situações contraditórias. Uma das consequências desse raciocínio, por exemplo, se vislumbra no fato de que eventual ação civil pública ajuizada pela Associação Nacional dos Advogado da União (ANAUNI) ou pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), se julgada procedente, condenaria o réu ao pagamento de honorários advocatícios em favor dessas associações que defendem interesses de carreiras federais de estado, ao passo que a procedência de semelhante ação civil pública ajuizada pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ) ou pelo Sindifisco Nacional – entidade sindical representativa dos Auditores-Fiscais da Receita Federal – não condenaria o réu a pagar honorários a esses sindicatos, que igualmente defendem interesses de carreiras federais de estado, em face da aplicação da regra da simetria. Sem embargo de posicionamento diverso, essa distinção não parece razoável. A distorção explicitada por este exemplo aponta que a solução mais coerente seria aplicar o princípio da simetria independente de quem for o legitimado ativo do processo coletivo.

Outra questão que os acórdãos favoráveis ao afastamento do princípio da simetria quando ao autor da ação coletiva for associação parecem ignorar é o fato de que no Brasil, por expressa disposição legal (CPC2015<sup>736</sup> e Estatuto da Advocacia<sup>737</sup>), os honorários advocatícios sucumbenciais não pertencem às partes, ou seja, não se prestam a recompor os valores despendidos com os honorários contratuais, mas são de titularidade dos advogados. Dessa forma, não há que se falar em suposta

---

<sup>734</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1.987.688/PR**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 22/11/2022, data de publicação: 24/11/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202200539075&dt\\_publicacao=24/11/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200539075&dt_publicacao=24/11/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>735</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.055.416/SC**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Data de julgamento: 25/9/2023, data de publicação: 28/9/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202300546552&dt\\_publicacao=28/09/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300546552&dt_publicacao=28/09/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>736</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 85. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>737</sup> BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994, art. 22. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 03 jan. 2024.

hipossuficiência da associação, eis que seria ela a beneficiária dos eventuais honorários sucumbenciais fixados em caso de procedência da ação civil pública.

Por fim, há mais um importante argumento a afastar qualquer condenação em honorários de sucumbência no processo coletivo, salvo má-fé. A Lei nº 12.016/2009<sup>738</sup>, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, estabelece que não cabe, no processo de mandado de segurança, seja ele individual ou coletivo, a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, independentemente de que sejam os legitimados ativos e passivos. Inclusive, essa norma já foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4296<sup>739</sup>.

Como visto no item 2.2.6, o mandado de segurança coletivo é uma das ações integrantes do microssistema do processo coletivo<sup>740</sup>, que consiste em um conjunto normativo que regula o processo coletivo e a proteção de interesses coletivos, formado por diversas leis que se comunicam entre si, a fim de suprir as lacunas existentes. Essa comunicação é chamada de sistema de vasos comunicantes e requer uma interpretação adequada dos princípios e das normas aplicáveis a todas as ações integrantes desse microssistema coletivo<sup>741</sup>.

As normas de tutela coletiva comunicam-se entre si para permitir o emprego dos meios e mecanismos mais apropriados e eficazes na defesa dos direitos e interesses coletivos. Tal integração decorre da insuficiência das normas jurídicas sobre a tutela coletiva, que não conseguem abarcar e disciplinar todas as situações envolvendo os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por isso, para garantir maior adaptabilidade e permanência dessas normas em um cenário pluralista, complexo e dinâmico, elas se utilizam primeiramente das regras umas das outras e,

---

<sup>738</sup> BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009, art. 25. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>739</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 4296**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Min. Alexandre De Moraes. Data de julgamento: 09/06/2021, data de publicação: 11/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454225/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>740</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016 local. 1.1: 8.1. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL E COLETIVO: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

<sup>741</sup> BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microssistema da Tutela Coletiva e a Sua Interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 68, p. 57-132, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-68/pags-57-132>. Acesso em: 20 set. 2023.

subsidiariamente, do Código de Processo Civil como fonte complementar de regulação<sup>742</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça possui interpretação consolidada no sentido de que, em virtude do princípio da integração, as Leis nº 4.717/65, 7.347/85, 8.078/90, 8.429/92 e 12.016/09, entre outras, constituem um microsistema processual coletivo, com a finalidade de assegurar uma adequada e eficaz proteção dos bens jurídicos por elas resguardados<sup>743</sup>. Desta forma, mostra-se coerente aplicar a norma prevista no artigo 25 da Lei nº 12.016/2009<sup>744</sup> não só ao mandado de segurança coletivo, mas a todas as ações do microsistema coletivo.

No âmbito do processo coletivo, a concessão da imunidade a todas as partes no que tange à condenação em honorários sucumbenciais independente de sua posição ativa ou passiva ou de sua natureza jurídica (associação, sindicato ou ente público), exceto em caso de má-fé, é uma forma de resguardar o princípio da simetria e da uniformidade de aplicação das normas no microsistema coletivo, bem como de desestimular ações coletivas temerárias, motivadas por interesses econômicos e não pelo interesse público. Essa questão torna-se mais relevante quando o processo coletivo é proposto por meio da ação popular, conforme será analisado no item subsequente.

#### *4.1.2.3 Honorários sucumbenciais na ação popular*

Tudo que foi defendido no item acima a respeito da não-fixação de honorários sucumbenciais no processo coletivo é aplicável à ação popular, pois esta também é integrante do microsistema do processo coletivo. Assim, para se manter a unidade e a coerência do microsistema, deve ser aplicado o princípio da simetria na fixação dos honorários advocatícios na ação popular, condenando o sucumbente, seja ele autor ou réu, apenas na hipótese de má-fé.

---

<sup>742</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4:** processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p 80.

<sup>743</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.521.617/MG**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Data de julgamento: 16/05/2017, data de publicação 22/5/2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201500623453&dt\\_publicacao=22/05/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500623453&dt_publicacao=22/05/2017). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>744</sup> BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009, art. 25. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

A Lei nº 4.717/1965<sup>745</sup>, que regula o direito de participação popular na defesa do patrimônio público, dispensa o autor da ação popular de pagar as despesas processuais, como as custas e o preparo, nos termos de seu artigo 10. Essa isenção também está prevista na Constituição Federal de 1988<sup>746</sup>, no artigo 5º, LXXIII, que incentiva o exercício da cidadania por meio da ação popular. Assim, o autor só terá que arcar com os custos do processo se agir de má-fé, ou seja, com intenção de prejudicar alguém ou obter vantagem indevida. Dessa forma, a Constituição criou uma exceção ao princípio geral de que quem perde a ação deve pagar as suas despesas, para beneficiar o autor que age em defesa do interesse coletivo<sup>747</sup>.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afastou a regra “pró-autor”, instituindo, na prática, um sistema de gratuidade de justiça nas ações coletivas que favorece ambos os polos. Isso porque as decisões mais recentes do tribunal concedem ao demandado o direito à isenção do pagamento das custas processuais na ação civil pública, a despeito da previsão expressa do artigo 18 da Lei nº 7.347/85<sup>748</sup>, sob o fundamento de que outra interpretação ofenderia o princípio da simetria<sup>749</sup>.

O raciocínio acima foi analisado no tópico anterior (item 4.1.2.2) e deve ser observado em todas as ações coletivas, sobretudo na ação popular. Nesse aspecto, é importante destacar que muitas vezes a ação popular é utilizada como fim único na perseguição aos honorários advocatícios sucumbenciais, sem genuíno interesse na proteção do patrimônio público.

Inclusive, no tópico 3.5, no qual se debate a causa da profusão de ações populares temerárias, aborda-se a concorrência do mercado jurídico nacional e a

---

<sup>745</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>746</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>747</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; OLIVEIRA, Wendelaine Cristina Correia de Andrade. Ação popular: critérios para distribuição da sucumbência. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 325. ano 47. p. 281-307, março 2022.

<sup>748</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 18. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>749</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 48.

busca por honorários de sucumbência em uma ação de risco próximo a zero, como a ação popular (item 3.5.5).

Uma das causas da judicialização abusiva de ações populares é o elevado número de advogados no Brasil. Essa situação gera uma competição acirrada no mercado jurídico e uma tendência à litigância sem fundamento, prejudicando a eficiência do Judiciário e o atendimento das demandas legítimas da sociedade<sup>750</sup>. Além disso, o Estudo Demográfico da Advocacia Brasileira<sup>751 e 752</sup> revela que a maioria dos advogados brasileiros não auferem renda considerável, o que pode estimular a busca por honorários de sucumbência em ações temerárias.

Considerando a alta competitividade no mercado jurídico, uma estratégia adotada por profissionais do direito é a propositura de ações populares para questionar quaisquer atos públicos, especialmente aqueles que envolvem contratos administrativos de grande monta (levando-se em conta a inexistência de custas judiciais e honorários de sucumbência em caso de improcedência da demanda), independentemente das chances reais de sucesso da pretensão, tendo em vista que uma eventual procedência acarretaria uma remuneração correspondente de dez a vinte por cento do valor do contrato questionado.

Assim, ao se aplicar à ação popular o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que no processo coletivo, em atenção ao princípio da simetria, não se condenará a parte sucumbente em honorários, seja ela autora ou ré, salvo má-fé<sup>753</sup>, evita-se que uma ação popular temerária seja ajuizada com o exclusivo e inconfessável interesse de cobiçar uma fixação de vultosa quantia em honorários advocatícios.

Por fim, ainda no que tange à fixação de honorários advocatícios sucumbenciais em favor do autor popular, insta comentar interessante acórdão do

---

<sup>750</sup> WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RB-7.6.

<sup>751</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. **Institucional/Quadro da Advocacia**. [Brasília]: OAB Nacional, [2024]. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>752</sup> OAB divulga censo com retrato dos advogados brasileiros. **Jornal Nacional**, [s. l.], 01 dez. 2023. 1 vídeo. 2º. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/12/01/oab-divulga-censo-com-retrato-dos-advogados-brasileiros.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2023.

<sup>753</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.970.152/DF**. Relator: Min. Paulo Sérgio Domingues. Data de julgamento: 13/11/2023, data de publicação: 17/11/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202103406342&dt\\_publicacao=17/11/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103406342&dt_publicacao=17/11/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

Tribunal de Justiça de Santa Catarina destacado por Pedro Roberto Decomain, no qual o TJSC decidiu que, na ação popular, a Fazenda Pública, ainda que figure no polo passivo, não pode ser condenada ao pagamento de verba honorária em favor do autor popular. O fundamento é que os sujeitos passivos da obrigação de ressarcir o dano causado ao patrimônio público são exclusivamente os agentes que praticaram o ato lesivo e aqueles que dele se beneficiaram, e não a entidade pública que foi lesada<sup>754 e 755</sup>.

#### 4.2 MANEJO EFICIENTE DAS AÇÕES POPULARES INADEQUADAS

Na segunda parte deste capítulo sugere-se uma abordagem eficaz para as ações populares inadequadas já propostas. Com o uso eficiente das normas processuais, é possível reduzir o desperdício de recursos do Judiciário (e demais órgãos e sujeitos envolvidos no processo), quando diante de uma ação popular sem nenhuma possibilidade de sucesso, seja pela ausência dos pressupostos processuais ou por ser possível antever a total improcedência no mérito<sup>756</sup>.

A resolução do processo no menor tempo possível é consectária ao princípio da duração razoável do processo, insculpido como garantida fundamental do cidadão no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988<sup>757</sup> e no artigo 4º do Código de Processo Civil de 2015<sup>758</sup>.

Mais do que nunca, a importância do tempo no processo é vital, pois a rapidez das comunicações, juntamente com a globalização social, cultural e econômica, gera maior demanda dos jurisdicionados e administrados pela solução ágil dos processos

---

<sup>754</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. A sentença, as despesas processuais e os ônus da sucumbência na ação popular. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 74, p. 87–104, maio 2009.

<sup>755</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Civil). **Apelação Cível n. 1997.008351-3**. Relator: Newton Trisotto. Data de julgamento: 06/11/1997. Disponível em: [https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAABHIBoAAD&categoria=acordao](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAABHIBoAAD&categoria=acordao). Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>756</sup> RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 264 p., p. 234.

<sup>757</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>758</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014, art. 4º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

judiciais e administrativos. A globalização tornou mais evidentes os benefícios e malefícios, acertos e erros dos poderes públicos em razão da exposição a que estão submetidos, situação que decorre da transparência inerente à democracia. A justiça deve ser realizada da forma mais rápida possível, sempre respeitados os preceitos constitucionais que devem ser conjugados com o princípio da celeridade e razoável duração do processo, como o devido processo legal, a isonomia, o contraditório, a ampla defesa e o juiz natural<sup>759</sup>.

Afinal, como afirmava Eduardo Juan Couture: “no processo o tempo é algo mais do que ouro: é justiça<sup>760</sup>”.

#### 4.2.1 Intimação liminar da Fazenda Pública

Ao editar o artigo 2º da Lei nº 8.437/1992<sup>761</sup>, o legislador optou por exigir o contraditório prévio ao deferimento da tutela provisória nas hipóteses de mandado de segurança coletivo e de ação civil pública, em consonância com os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa. Essa exigência também encontra respaldo nos artigos 9º e 10 do CPC/2015<sup>762</sup>, que vedam a concessão de tutela jurisdicional sem a oitiva da parte contrária, salvo em casos excepcionais<sup>763</sup>.

Disposição idêntica consta no §2º do artigo 22 da Lei nº 12.016/2009<sup>764</sup>. No mandado de segurança coletivo, a exigência do contraditório antecipado é um preceito de sua lei específica. A tutela provisória só poderá ser deferida após a oitiva do representante judicial da entidade de direito público, que deverá se manifestar no

<sup>759</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.2.

<sup>760</sup> COUTURE, Eduardo J. **Projecto de Código de Procedimiento Civil (con exposición de motivos)**. Montevideo: Imprenta Uruguaya, 1945, Exposição de Motivos, Capítulo II, §1º., n. 10, p. 37 *apud* NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.2.

<sup>761</sup> BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm). Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>762</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 9º e 10. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>763</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do poder público em juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 680 p., p. 147.

<sup>764</sup> BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009, art. 22. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

prazo de 72 (setenta e duas) horas. Essa instauração do contraditório prévio é uma prerrogativa do poder público<sup>765</sup>.

Diante disso, é de se indagar a aplicabilidade do artigo 2º da Lei nº 8.437/92<sup>766</sup> e do §2º do artigo 22 da Lei nº 12.016/2009<sup>767</sup> a outras modalidades de tutela provisória contra o Poder Público que não sejam o mandado de segurança coletivo ou a ação civil pública. A resposta a essa questão deve levar em conta que o contraditório prévio é a regra geral do sistema processual, e que a sua postergação é uma exceção que deve ser justificada pelo perigo de dano ou pela urgência da medida. Assim, sempre que for viável a consulta prévia à Fazenda Pública, ela deve ser realizada, independentemente da natureza da ação proposta, como na ação popular<sup>768</sup>.

A falta de previsão no artigo 2º da Lei nº 8.437/1992<sup>769</sup> sobre a necessidade de intimar a Fazenda Pública antes do deferimento da tutela de urgência na ação popular também pode ser suprida recorrendo ao microssistema do processo coletivo. Sendo norma aplicável à ação civil pública e ao mandado de segurança coletivo, em face da unidade do microssistema, a regra deve ser estendida à ação popular<sup>770</sup>. Inclusive, a aplicação analógica dessa vedação à ação popular é chancelada pela jurisprudência<sup>771</sup>.

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, a questão encontra-se solucionada, pois o seu artigo 1.059 estabeleceu que em toda a "tutela

---

<sup>765</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RL-1.8

<sup>766</sup> BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm). Acesso em: 19 jun. 2023

<sup>767</sup> BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009, art. 22. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>768</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do poder público em juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 680 p., p. 147.

<sup>769</sup> BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm). Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>770</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

<sup>771</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 693.110/MG**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Data de julgamento: 06/04/2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200401308222&dt\\_publicacao=22/05/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401308222&dt_publicacao=22/05/2006). Acesso em: 07 fev. 2024.

provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos artigos 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992<sup>772</sup>.

Importante destacar que a exigência de intimação da Fazenda Pública antes do deferimento da tutela provisória não pode ser aplicada de forma absoluta e irrazoável, sob pena de violação ao princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional. Portanto, deve-se ponderar, em cada caso concreto, se a exigência formal não impede o exercício efetivo do direito de ação; caso se verifique tal situação, a exigência deve ser afastada ou flexibilizada, em respeito à garantia fundamental do acesso à justiça<sup>773 e 774</sup>. Caso não configurado o perecimento do direito material, deve ser sempre ouvida a pessoa jurídica de direito público antes de deferida a liminar *inaudita altera parte*.

Essa intimação, além de oportunizar a manifestação da Fazenda Pública quanto ao pedido liminar, é uma ocasião propícia para o órgão público se manifestar imediatamente, quando for a hipótese, pela incompetência absoluta do juízo que não for o do local do dano; pela reunião dos processos em face da conexão por afinidade; pelo indeferimento da petição inicial; pela ocorrência de litispendência ou coisa julgada; e pelo julgamento antecipado do pedido – institutos processuais que serão abordados nos próximos tópicos deste trabalho.

Outrossim, oportunizar a manifestação precoce sobre todas as possibilidades de correção do rumo do processo ou de julgamento antecipado é uma exteriorização do princípio da cooperação, previsto no artigo 6º do CPC/2015<sup>775</sup>. A cooperação inaugurou um novo paradigma de processo civil, em oposição ao modelo adversarial, passando a demandar dos participantes a adoção de uma atitude conjunta voltada à obtenção da solução justa e eficaz<sup>776</sup>.

---

<sup>772</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 1.059. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>773</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RL-1.8

<sup>774</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 34 ed. Salvador: Juspodivm, 2024. 1038 p., p. 674.

<sup>775</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 6º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>776</sup> DALL'OLIO, Gustavo. **Cooperação no processo civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022., local. RB-1.1

#### 4.2.2 Indeferimento da petição inicial

O juiz tem o dever de garantir que o processo tenha uma duração adequada desde o seu início, o que se manifesta também na adoção de medidas para abreviar a tramitação de processos manifestamente inviáveis que não contribuam para a realização da justiça e a pacificação social<sup>777</sup>.

Essa obrigação possui particular relevância em sede de ação popular, eis que, conforme restou demonstrado no item 3.3, há um expressivo número de ações populares que sequer possuem os pressupostos processuais aptos a viabilizar o julgamento de mérito.

A petição inicial é o documento inaugural do processo, no qual o autor expõe os fatos que motivam a sua pretensão, bem como os fundamentos jurídicos que a sustentam, formulando, ao final, o pedido de tutela jurisdicional. Cabe ao juiz analisar se a petição inicial preenche os requisitos legais e se não há óbices formais que impeçam o seu regular processamento. Caso o juiz constate, de imediato, que a pretensão do autor é inviável por falta de requisitos essenciais, deve indeferir a petição inicial<sup>778</sup>.

Para que o processo possa ser conduzido de forma regular e efetiva até o julgamento de mérito, o juiz deve indeferir a petição inicial somente após conceder ao autor a oportunidade de sanar o vício que possa ser corrigido. Se o vício for insanável, no entanto, não há sentido em determinar ou permitir a emenda da petição inicial, pois isso não viabiliza a decisão de mérito e, portanto, não acarreta prejuízo ao autor<sup>779</sup>.

Segundo o artigo 330 do CPC/2015, a petição inicial pode ser indeferida nas seguintes situações: quando não apresentar os elementos essenciais da demanda ou do pedido; quando houver manifesta falta de legitimidade ou interesse processual das partes; quando o autor não sanar o defeito formal no prazo de quinze dias; e quando o advogado que atua em causa própria não cumprir as exigências do artigo 106 do

---

<sup>777</sup> CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo D'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Curso de processo civil completo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-26.15.

<sup>778</sup> FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1121 p.

<sup>779</sup> CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo D'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Curso de processo civil completo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-26.15.

CPC/2015, referentes à identificação profissional e ao endereço para intimações, devendo informar ao juízo qualquer alteração de domicílio<sup>780</sup>.

Entre esses motivos, merece atenção especial a inépcia da inicial, que ocorre quando a petição não contém a causa de pedir ou o pedido; quando o pedido é indeterminado ou sem amparo legal; quando há incoerência lógica entre os fatos narrados e a conclusão pretendida; e quando há incompatibilidade entre os pedidos formulados na inicial<sup>781</sup>.

Em resumo, é possível afirmar que a petição inicial deve ser indeferida se não atender aos requisitos do artigo 319 do CPC/2015, se não vier acompanhada dos documentos indispensáveis (CPC/2015, artigo 320) ou se apresentar defeitos ou irregularidades que prejudiquem o julgamento de mérito<sup>782 e 783</sup>.

Cabe ressaltar que esses motivos dizem respeito a vícios formais da petição inicial, analisados no juízo de admissibilidade do processo como questões preliminares, e que acarretam a extinção do processo sem resolução do mérito<sup>784</sup>.

#### 4.2.2.1 Inépcia

A petição inicial é inepta quando apresenta defeitos na causa de pedir ou no pedido que impedem o julgamento do mérito. A causa de pedir e o pedido são elementos objetivos da demanda, que devem ser claramente identificados e formulados na petição inicial, sob pena de violação da boa-fé, da cooperação e do contraditório<sup>785</sup>.

---

<sup>780</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 106 e 330. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>781</sup> RIBEIRO, Marcelo. **Processo civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. 671 p., p. 372.

<sup>782</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 319 e 320. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>783</sup> CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo D'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Curso de processo civil completo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-26.15.

<sup>784</sup> RIBEIRO, Marcelo. **Processo civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. 671 p., p. 372.

<sup>785</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 726-727.

Nesse sentido, o §1º do artigo 330 do CPC<sup>786</sup> enumera algumas situações de inépcia, como a ausência ou a obscuridade do pedido ou da causa de pedir. Além disso, o autor deve expor a sua fundamentação de modo analítico, evitando generalizações, paráfrases ou conceitos jurídicos indeterminados. Esse ônus se aplica a qualquer postulação, inclusive às do réu, em consonância com o princípio da cooperação<sup>787</sup>.

Outra situação em que o juízo deve indeferir a petição inicial da ação popular ocorre quando o autor apresenta pedido indeterminado. A determinação do pedido é uma exigência legal (art. 324, caput, CPC), que comporta apenas algumas exceções específicas (§1º, incisos I e II do artigo 324). A indeterminação do pedido fora desses casos configura inépcia da petição inicial<sup>788 e 789</sup>.

Além disso, o autor popular também precisa ser coerente. Se o pedido não decorre logicamente da causa de pedir, há uma contradição que enseja a inépcia (art. 330, §1º, III, do CPC)<sup>790</sup>.

Por fim, a cumulação de pedidos incompatíveis entre si igualmente caracteriza a inépcia da petição inicial. Trata-se de uma petição autofágica, pois um pedido destrói o outro. A compatibilidade dos pedidos é requisito para que se possa cumulá-los. Diante de uma petição inicial nesse estado, cabe ao órgão julgador determinar que o autor a emende, optando por um dos pedidos ou substituindo um deles por outro compatível<sup>791</sup>.

---

<sup>786</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 330. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>787</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 727.

<sup>788</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 324. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>789</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.67.

<sup>790</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 330. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>791</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 728-729.

#### 4.2.2.2 Ilegitimidade

A lei que regulamentou a ação popular foi inovadora, principalmente em relação aos princípios processuais tradicionais. Segundo o artigo 1º da Lei nº 4.717/1965, "qualquer cidadão" teria legitimidade ativa para propor essa ação, devendo comprovar sua cidadania mediante a apresentação do título eleitoral, conforme o §3º do artigo 1º<sup>792</sup> e 793.

A capacidade de estar em juízo, como autor ou réu, é um direito legalmente atribuído a certas pessoas, independentemente de terem, ou não, interesse direto na relação jurídica material subjacente – o que é o mais comum. Quando as pessoas que podem agir em juízo coincidem com as titulares do direito material, tem-se a legitimidade ordinária; quando não, tem-se a legitimidade extraordinária<sup>794</sup>.

Nessa linha, Enrico Tullio Liebman, ao admitir a existência da legitimidade extraordinária, afirma: "contudo, em casos expressamente previstos na lei, pode ser concedida ao terceiro uma legitimidade extraordinária, que lhe permite pleitear em juízo um direito alheio<sup>795</sup>".

O autor popular age em defesa de um interesse difuso da coletividade relacionado à proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. A legitimidade ativa na ação popular, portanto, é extraordinária<sup>796</sup>.

O indeferimento da petição inicial por falta de legitimidade extraordinária não implica julgamento de mérito da causa. Trata-se de uma questão puramente processual, sem exame dos fundamentos da ação. Nesses casos, há inadmissibilidade da demanda<sup>797</sup>.

---

<sup>792</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>793</sup> GUEDES, Jefferson Carús; SANTOS, Giselli dos. A injustificável restrição à legitimidade ativa das ações populares e a dificuldade de superar "mitos jurídicos". **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 279-294, ago. 2023.

<sup>794</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 154.

<sup>795</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 211.

<sup>796</sup> ALVIM, José Manoel de Arruda. Ação popular. **Revista de Processo**, ano 8, n. 32, p. 163-177, out.-dez. 1983.

<sup>797</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p., p. 471.

Um exemplo de ação popular que deve ter sua petição inicial indeferida por ilegitimidade ativa é aquela eventualmente proposta por associação, ente federativo ou partido político<sup>798</sup>.

Já na hipótese de ser reconhecida a ilegitimidade passiva de algum dos réus, por ser a legitimidade passiva na ação popular, em regra, ordinária, este trabalho defende que decisão que a reconhecer fará coisa julgada material, inclusive com eficácia *erga omnes*. Portanto, o reconhecimento da ilegitimidade passiva não seria hipótese de indeferimento da petição, mas sim de julgamento de improcedência do pedido. O tema em questão foi debatido no item 2.3.5 desta dissertação.

#### 4.2.2.3 Ausência de interesse processual

Uma condição para o exercício legítimo do direito de ação é a existência de um conflito de interesses que demande a intervenção do Estado-Juiz para sua solução. Assim, o interesse de agir manifesta-se quando o autor da ação tem a necessidade concreta de recorrer ao processo para obter a tutela jurisdicional do seu direito<sup>799</sup>.

No caso da ação popular, o direito em questão é o de defender o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural, que podem ser afetados ou lesados por atos ilegais ou imorais dos agentes públicos. Além da necessidade, o interesse de agir também pressupõe a adequação do pedido formulado pelo autor popular, isto é, se ele busca a anulação dos atos lesivos e a recomposição do patrimônio público por meio da via processual adequada, que é a ação popular corretiva. Na falta de qualquer desses requisitos, o autor popular não terá interesse de agir e sua petição inicial deverá ser indeferida<sup>800</sup>.

Portanto, não se verifica o interesse de agir quando o autor popular propõe uma ação baseada em meras conjecturas, sem demonstrar que há uma ameaça ou lesão efetiva ao patrimônio público ou aos demais bens jurídicos tutelados pela ação popular.

---

<sup>798</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Diário de Justiça de 25 jul. 1963. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 29, n. 42, p. 52398, 1963.

<sup>799</sup> SANTOS, Moacyr Amaral; KÖHNEN, Maria Beatriz Amaral Santos. **Primeiras linhas de direito processual civil - volume 1**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 417 p., p. 201-202.

<sup>800</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, local. 3. *Os elementos e as condições da ação popular*.

Nesses casos, não há necessidade concreta do processo para a defesa do patrimônio público, nem adequação do pedido, pois não se trata de uma situação que exija a anulação dos atos administrativos dos gestores públicos. Nessas hipóteses, o juiz deve indeferir liminarmente a petição inicial por falta de interesse processual, sem examinar o mérito da causa. Trata-se de uma decisão terminativa, que não faz coisa julgada material (artigo 485, VI, do CPC/2015), pois o interesse processual é um pressuposto processual e sua verificação é feita no juízo de admissibilidade<sup>801</sup>.

#### 4.2.2.4 Não correção da petição inicial

Outra hipótese de indeferimento da petição inicial é a persistência de vícios previamente apontados pelo magistrado e que poderiam ser sanados pelo autor. Trata-se de uma consequência lógica do princípio da cooperação, que impõe ao autor o dever de colaborar para o bom andamento do processo<sup>802</sup>.

Assim, se o juiz intimou o autor para emendar a inicial e corrigir os defeitos nela existentes, mas o autor não o fez ou o fez de forma insuficiente, é caso de indeferimento da petição inicial sem necessidade de citação do réu. Essa é a previsão do artigo 330, inciso IV, do Código de Processo Civil<sup>803 e 804</sup>.

Pode-se concluir o presente item afirmando-se que a liquidação de pretensões inviáveis pelo juiz, antes mesmo de iniciarem o trâmite processual, é uma medida benéfica para a eficiência da justiça. Ao impedir que demandas sem as condições de admissibilidade necessárias prossigam, o juiz poupa recursos jurisdicionais escassos e minimiza prejuízos para as partes envolvidas, sendo este um poder-dever do órgão julgador<sup>805</sup>.

---

<sup>801</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 487, I. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>802</sup> ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. III**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-11.5.

<sup>803</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 330. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>804</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, local. RL-1.65.

<sup>805</sup> ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. III**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-11.5

### 4.2.3 Litispendência

A duplicidade de ações ocorre na coexistência de demandas judiciais sobre o mesmo objeto. Trata-se da repetição de um litígio já submetido ao crivo do Poder Judiciário, que deve ser solucionado em um único processo. Em outras palavras, a duplicidade de ações se verifica quando se busca a tutela jurisdicional para a mesma controvérsia em mais de uma ação<sup>806</sup>.

A litispendência se concretiza quando há uma identidade entre os três elementos que caracterizam a ação (partes, pedido e causa de pedir). Assim, poder-se-ia supor que só haveria litispendência entre ações populares, ações civis públicas e demais ações coletivas se elas fossem ajuizadas pelo mesmo sujeito ativo, em face do mesmo sujeito passivo, com base na mesma causa de pedir e com o mesmo pedido. Porém, essa interpretação restritiva e inadequada das normas processuais clássicas levaria à conclusão de que não haveria litispendência se as duas ações populares, ações civis públicas ou demais ações coletivas fossem semelhantes em tudo, exceto no que se refere ao polo ativo da relação processual. Por exemplo, segundo esse raciocínio, não haveria litispendência se duas ações idênticas fossem propostas por entidades associativa distintas, por qualquer outro colegitimado da ação civil pública ou ainda por um cidadão na ação popular<sup>807</sup>.

A identificação do processo coletivo não depende do sujeito ativo que propõe a demanda, ao contrário do que ocorre nas demandas individuais. O que define o processo coletivo são os elementos objetivos (causa de pedir e pedido) e o elemento subjetivo passivo (réu). Se esses elementos forem os mesmos, as ações devem ser consideradas idênticas, mesmo que tenham denominações jurídicas diferentes (por exemplo: ação popular/ação civil pública) e legitimados ativos diversos<sup>808 e 809</sup>.

Note-se que a litispendência e a coisa julgada são manifestações do mesmo fenômeno processual, que consiste na duplicidade de ações com as mesmas partes,

---

<sup>806</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 202.

<sup>807</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 34 ed. Salvador: Juspodivm, 2024. 1038 p., p. 362-363.

<sup>808</sup> MARES, Daniele Aparecida Gonçalves Diniz; ZUFELATO, Camilo. Coisa Julgada na Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5.

<sup>809</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento**. São Paulo: Saraiva, 2009. 1150 p., p. 111.

pedido e causa de pedir. A diferença entre eles é que, na litispendência, as ações estão em curso, enquanto, na coisa julgada, uma delas já teve o mérito definitivamente resolvido. Assim, nas ações coletivas, como as populares e as civis públicas, a coisa julgada se estende a todos os interessados, impedindo que outro legitimado ativo proponha a mesma demanda, ainda que sob a forma de substituição processual. É a chamada eficácia *erga omnes* da coisa julgada material no processo coletivo. Da mesma forma, se duas ações coletivas idênticas estiverem em tramitação, haverá litispendência entre elas, independentemente de quem seja o autor<sup>810</sup>.

Não é coerente concluir que duas demandas coletivas, que se distinguem apenas pelo sujeito ativo extraordinário, possam prosseguir de forma independente, pois isso contraria o objetivo da norma que prevê a extinção dos feitos supervenientes em caso de litispendência. Afinal, a ação posterior não traria nenhum benefício prático adicional ao que a anterior já poderia oferecer. Logo, ainda que não haja a tríplice identidade completa entre as ações coletivas, nessa hipótese, configurar-se-ia a litispendência<sup>811</sup>.

#### 4.2.3.1 *Litispendência entre ação popular e ação civil pública*

Os direitos coletivos podem ser tutelados por meio de diferentes instrumentos processuais, tais como ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo. Assim, há uma pluralidade de vias processuais para a defesa dos direitos coletivos<sup>812</sup>.

A ocorrência de litispendência entre ações coletivas pressupõe a coincidência de objetos e causas de pedir, independentemente da diversidade subjetiva dos autores que atuam como substitutos processuais da coletividade.

Essas observações valem tanto para ações populares quanto para ações civis públicas, bem como para o confronto entre elas: a alteridade do polo ativo, no plano processual, não afasta a incidência de fenômenos como os da conexão, continência

---

<sup>810</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 34 ed. Salvador: Juspodivm, 2024. 1038 p., p. 363.

<sup>811</sup> ROQUE, Andre Vasconcelos; PINHEIRO, João Pedro Martinez. Notas sobre a litispendência e a coisa julgada no processo coletivo brasileiro: uma análise comparativa dos três projetos da nova lei da ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 48, n. 346, p. 145-164, dez. 2023.

<sup>812</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4**: processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 208.

ou mesmo da litispendência. O relevante é definir o objeto do processo proposto pelo demandante, conforme a causa de pedir e o pedido formulados na petição inicial. A partir desses elementos é que se poderá verificar o fenômeno da identidade – total ou parcial –, exigindo medidas que evitem a duplicidade ou a incoerência de decisões<sup>813</sup>.

Nesse sentido, considerem-se os casos de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público para a defesa de determinado interesse ambiental e uma ação idêntica proposta por uma entidade associativa. Embora exista diferença entre os autores no aspecto material ou organizacional, há coincidência de partes no aspecto relativo à posição jurídica de ambos na ação coletiva. As ações serão equivalentes, configurando-se a litispendência ou a coisa julgada, conforme o caso concreto. O mesmo pode se dar entre uma ação popular e uma ação civil pública, ambas formuladas com as mesmas circunstâncias fáticas e jurídicas e com as mesmas pretensões: ainda que a primeira tenha sido ajuizada pelo cidadão e a segunda pelo Ministério Público ou outro legitimado extraordinário, haverá identidade de condição jurídica dos autores, e as ações serão iguais, especialmente para fins de reconhecimento de situação de litispendência ou coisa julgada<sup>814</sup>.

Uma vez que é admissível que uma mesma questão coletiva seja objeto de mais de um instrumento processual, como uma ação civil pública e uma ação popular sobre o mesmo tema, ainda que os procedimentos sejam distintos, há litispendência se as ações forem propostas simultaneamente, pois o critério da identidade do procedimento é irrelevante para a caracterização da litispendência<sup>815</sup>.

#### 4.2.3.2 *Consequência da litispendência entre ações coletivas*

Verificada a ocorrência de litispendência entre ações coletivas, surge uma indagação cuja resposta não é unânime na doutrina: quais são os efeitos dessa litispendência?

Diante da litispendência, há duas possibilidades de solução – a extinção do processo posterior sem julgamento de mérito ou a reunião dos processos no juízo

---

<sup>813</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública no STJ. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 99, p. 9-26, jul./set. 2000.

<sup>814</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual Do Processo Coletivo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros / Juspodivm, 2021. 520 p., p. 263.

<sup>815</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 208.

prevento. Essas são as alternativas previstas pelo ordenamento jurídico para evitar julgamentos contraditórios de demandas sobre a mesma causa de pedir e o mesmo pedido<sup>816</sup>.

Alguns autores sustentam que os processos devem ser reunidos, com base em três razões: primeiro, a reunião favoreceria a participação democrática, permitindo que todos os legitimados ativos se manifestassem sobre a questão; segundo, a reunião enriqueceria o debate, pois dificilmente as ações coletivas seriam idênticas em todos os aspectos; terceiro, não seria justo escolher o legitimado que conduzirá a ação apenas pelo critério de anterioridade, especialmente quando houver outro legitimado mais apto para representar o grupo<sup>817</sup>.

Entre os defensores dessa linha teórica destacam-se Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Junior, que sustentam que, diante da existência de litispendência entre ações ajuizadas por legitimados distintos contra o mesmo réu, o critério mais adequado não seria o da extinção de uma delas, mas o da reunião para julgamento simultâneo. Alegam que, se uma das ações fosse extinta, o autor teria a faculdade de intervir na outra, na qualidade de assistente litisconsorcial, pois detém legitimidade para a causa. Tal solução se mostraria mais econômica do ponto de vista processual, pois evitaria a criação de um novo incidente, com oportunidade para novas manifestações e recursos<sup>818</sup>.

O outro entendimento, contudo, defende que a litispendência deve acarretar a extinção dos processos posteriores, com os seguintes argumentos: primeiro, a participação democrática é assegurada mesmo com a extinção, pois os colegitimados podem intervir na ação já proposta; segundo, se as ações não forem totalmente coincidentes, haveria continência ou conexão, situações em que a lei já prevê a reunião dos processos para julgamento simultâneo; terceiro, é mais econômico extinguir a ação posterior idêntica e eventualmente admitir o colegitimado como litisconsorte do que seguir com as duas ações coletivas, ainda que reunidas; quarto, a

---

<sup>816</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-3.5.

<sup>817</sup> ROQUE, Andre Vasconcelos; PINHEIRO, João Pedro Martinez. Notas sobre a litispendência e a coisa julgada no processo coletivo brasileiro: uma análise comparativa dos três projetos da nova lei da ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 48, n. 346, p. 145-164, dez. 2023.

<sup>818</sup> ZANETTI JUNIOR., Hermes; GARCIA, Leonardo. **Direitos difusos e coletivos**. Salvador: Juspodivm, 2022. 542 p., p. 204.

adequação do legitimado como representante do grupo pode ser impugnada por qualquer colegitimado<sup>819</sup>.

Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, a doutrina majoritária defende que, em havendo litispendência entre ações coletivas, o processo deve ser extinto sem resolução do mérito, mesmo que os autores sejam distintos. Essa posição sustenta que o direito de ação não é violado, pois o autor da ação coletiva extinta pode se integrar ao processo como litisconsorte posterior ou assistente litisconsorcial do autor da ação coletiva remanescente<sup>820</sup>. Ademais, é preciso destacar que o mais importante é a proteção do interesse difuso tutelado no processo coletivo, e não quem é o autor da ação popular.

Essa solução parece mais adequada à economia processual do que o prosseguimento de várias ações populares, ainda que reunidas no mesmo juízo, pois não se justifica a multiplicidade de ações com o mesmo réu, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido, ainda que propostas por autores diferentes. A alternativa de aplicar o efeito da conexão nesse caso, juntando as ações coletivas idênticas, desconsidera o fato de que a extinção por litispendência é obrigatória, enquanto a reunião das demandas por conexão é facultativa<sup>821</sup>.

Por isso, este trabalho propõe a extinção sem julgamento do mérito (art. 485, V, do CPC/2015) de todas as ações populares posteriores que tenham identidade de causa de pedir, pedido e polo passivo<sup>822</sup>.

Ressalta-se, ainda, que o propósito de todo o item 4.2 deste trabalho é sugerir um uso eficiente das normas processuais para evitar o desperdício de tempo e de recursos do sistema judiciário brasileiro diante de ações populares sem nenhum potencial benefício ao interesse público. Uma vez que o bem em questão já está sob exame do Poder Judiciário na ação coletiva anteriormente ajuizada, a solução mais eficiente é extinguir as ações populares posteriores.

---

<sup>819</sup> ROQUE, Andre Vasconcelos; PINHEIRO, João Pedro Martinez. Notas sobre a litispendência e a coisa julgada no processo coletivo brasileiro: uma análise comparativa dos três projetos da nova lei da ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 48, n. 346, p. 145-164, dez. 2023.

<sup>820</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 575 p., p. 338.

<sup>821</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 374.

<sup>822</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 485. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

#### 4.2.4 Conexão por afinidade

A reunião de todas as ações populares conexas ou que tenham potencial de gerar a prolação de decisões conflitantes perante o mesmo juízo é plenamente aplicável como estratégia para o tratamento das ações populares impertinentes. Todavia, essa solução também deve ser utilizada como estratégia para dar mais efetividade às ações populares pertinentes (tema tratado no item 4.3), eis que, ao se reunirem as ações populares com algum grau de semelhança, ganha-se em eficiência e qualidade na instrução e conseqüentemente, no resultado do processo.

Assim, ausente litispendência entre as ações coletivas por não haver identidade de causa de pedir, de pedido ou do polo passivo, a solução para evitar decisões conflitantes entre as ações com alguma semelhança é a modificação da competência com a reunião de todas perante o juízo prevento<sup>823</sup>.

Uma situação de conexão ocorre quando duas ou mais ações apresentam identidade de pedido ou de causa de pedir, o que justifica a reunião dos processos para evitar decisões contraditórias. Para tanto, as ações devem ser independentes, mas submetidas a juízos que possuam competência absoluta. Um dos requisitos para a reunião é que ambas as ações estejam pendentes de julgamento em primeiro grau de jurisdição, pois não se admite a reunião de processos já sentenciados. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 235, que dispõe: “A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado<sup>824</sup>”<sup>825</sup>.

O CPC/2015 inovou ao prever a possibilidade de reunião para julgamento simultâneo dos processos que possam gerar risco de decisões conflitantes, mesmo na ausência de conexão (art. 55, § 3º, CPC)<sup>826</sup>.

---

<sup>823</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 55. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>824</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 235**. Diário de Justiça de 10 fev. 2000, p. 20. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011\\_18\\_capSumula235.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_18_capSumula235.pdf). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>825</sup> CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo D’Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Curso de processo civil completo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, local. RB-9.8.

<sup>826</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 55. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

Esse dispositivo amplia o conceito de conexão para além dos seus elementos tradicionais, pois não requer coincidência entre pedidos ou causas de pedir. É uma consagração da tese que já era admitida pelo STJ, com base na teoria materialista de identificação da conexão. Trata-se de uma situação em que há intersecção entre questões fáticas ou jurídicas que, se julgadas separadamente, poderiam gerar o que o instituto da conexão busca evitar: a prolação de decisões conflitantes<sup>827</sup>.

A teoria materialista moderna da conexão amplia o escopo da teoria tradicional e busca definir o fenômeno pela verificação de fatos que se relacionam por causalidade ou finalidade entre diferentes ações, ultrapassando a mera coincidência parcial dos elementos que compõem as ações<sup>828</sup>.

Essa teoria materialista é fundamental, pois a multiplicidade de ações populares ou de outras ações que, em qualquer tipo de processo, versam sobre matérias idênticas ou semelhantes gera diversos inconvenientes. O primeiro e mais evidente deles é a insegurança jurídica decorrente de potencial divergência entre as decisões judiciais. A falta de uniformidade entre os julgados compromete a previsibilidade, a coerência e a credibilidade do Poder Judiciário. Além disso, as decisões conflitantes violam o princípio da isonomia entre os sujeitos que se encontram na mesma situação jurídica. Por exemplo, se duas empresas que atuam no mesmo mercado estão sujeitas a diferentes exigências regulatórias em razão de decisões judiciais distintas, uma delas terá uma vantagem competitiva injustificada em relação à outra. Apenas pelo fato de terem sido demandadas em ações diferentes, distribuídas em foros diferentes, mas que tratam da mesma questão jurídica, as empresas ficam expostas ao risco de terem um *status* regulatório muito diverso de suas concorrentes. O potencial conflito concorrencial exemplifica como a dispersão de demandas resulta em vários graus de desregulação<sup>829</sup>.

Assim, com o objetivo de preservar a harmonia do sistema, estimulando a coerência e compatibilidade das decisões judiciais, optou-se pela solução prevista no

---

<sup>827</sup> SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; ADÃO, Sandro Brandi; GOMES, Leonardo Rufino de Oliveira; DAMBROS, Cristiano Dressler; CAMPOS, Rogério. **Novo Código de Processo Civil Comentado na Prática da Fazenda Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, local. art. 55.

<sup>828</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **REsp n. 1.221.941/RJ**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 24/02/2015, data de publicação: 14/04/2015. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201002090466&dt\\_publicacao=14/04/2015](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002090466&dt_publicacao=14/04/2015). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>829</sup> ABOUD, Georges. Pulverização de demandas. Insegurança jurídica e distorções no mercado. Reunião dos processos. In: ABOUD, Georges. **Pareceres - Vol. 2**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

§3º do art. 55 CPC/2015<sup>830</sup>, que reforça o sistema do novo código para o tratamento das demandas repetitivas, além de seu potencial no âmbito dos processos coletivos<sup>831</sup>.

Importante reconhecer que, de todos os institutos processuais sugeridos neste capítulo para minorar os efeitos deletérios das ações populares impertinentes, a reunião dos processos em face da conexão por afinidade é o mais bem aplicado pelos tribunais, ainda que em hipóteses incomuns a regra do §3º do artigo 55 do CPC/2015<sup>832</sup> seja afastada<sup>833</sup>.

#### 4.2.5 Improcedência liminar do pedido

O art. 332 do CPC/2015<sup>834</sup> prevê a possibilidade de julgar improcedente o pedido do autor sem a necessidade de produção de provas, nas hipóteses em que a sua pretensão for contrária a entendimentos pacificados nos tribunais superiores ou no tribunal local – o chamado precedente qualificado. Esses entendimentos podem estar expressos em súmulas, julgamentos de recursos repetitivos, incidentes de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência, conforme o caso. A medida do dispositivo do CPC visa dar celeridade e uniformidade ao julgamento das causas que não apresentam controvérsia jurídica relevante<sup>835</sup>.

<sup>830</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 55. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>831</sup> SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; ADÃO, Sandro Brandi; GOMES, Leonardo Rufino de Oliveira; DAMBROS, Cristiano Dressler; CAMPOS, Rogério. **Novo Código de Processo Civil Comentado na Prática da Fazenda Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, local. art. 55.

<sup>832</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 55. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>833</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **AgInt no AgInt no CC n. 176.677/SP**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Data de julgamento: 20/09/2022, data de publicação 27/9/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202003302440&dt\\_publicacao=27/09/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003302440&dt_publicacao=27/09/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>834</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 322. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>835</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p., p. 111

Trazendo o dispositivo à temática desenvolvida nesta pesquisa, observamos que o julgamento liminar de improcedência do pedido regulado pelo artigo 332 do Código de Processo Civil de 2015<sup>836</sup> aplica-se plenamente à ação popular por força do art. 22 da Lei nº 4.717/1965<sup>837</sup>. Trata-se de uma técnica de aceleração de julgamento que consiste em aplicar uma solução rápida e uniforme para processos que envolvem questões repetitivas, previstas em situações específicas pelo legislador. Essa solução baseia-se em julgado anterior do Judiciário que já definiu o entendimento em precedente qualificado sobre casos semelhantes ou na constatação evidente de que o direito do autor foi extinto por decadência ou prescrição<sup>838</sup>.

A improcedência *prima facie* é um importante instrumento colocado também à disposição da ação popular, eis que o custo de um processo – e em especial o da ação popular, que é exclusivamente custeado pela sociedade (art. 5º, LXXIII, aparte final, da CF/1988<sup>839</sup>) – deve ser proporcional à sua adequação, justiça e respeito aos direitos fundamentais processuais, incluindo o tempo de tramitação. Esse conceito, que expressa a noção de efetividade do processo, depende da aplicação eficiente de técnicas processuais. Assim, a improcedência liminar do pedido é um instrumento de eficiência que, se bem empregado, contribui para um processo efetivo<sup>840</sup>.

O art. 332 do CPC/2015 autoriza o juiz a rejeitar de plano o pedido que contrarie precedentes obrigatórios (art. 927 do CPC/2015)<sup>841</sup>. Esses precedentes buscam uniformizar a jurisprudência e garantir a aplicação isonômica e previsível da norma, em benefício da segurança jurídica dos jurisdicionados. Além disso, essa

<sup>836</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 322. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>837</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 22. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>838</sup> PINHO, Américo Andrade; CORREA, Rafael Motta; COLLUCCI, Ricardo. O julgamento liminar de improcedência do pedido no CPC/2015: um dispositivo legal e algumas questões polêmicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 63-94, jun. 2018.

<sup>839</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>840</sup> MACÊDO, Lucas Buriel de. Improcedência liminar do pedido. **Revista dos Tribunais**, v. 973, p. 247-270, nov. 2016. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 20 jan. 2024.

<sup>841</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, arts. 322 e 927. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

medida é racional, pois evita o prolongamento de um processo cujo desfecho já é sabido, poupando recursos e tempo em uma tramitação meramente burocrática<sup>842</sup>.

A possibilidade de rejeição imediata do pedido do autor popular é uma medida que se justifica por diversos motivos. Em primeiro lugar, ela representa uma economia de recursos para todos os envolvidos no processo. Para o réu, os efeitos da sentença e a coisa julgada o favorecem, tornando desnecessário assumir custos para o exercício do direito de defesa. Para o autor, a sua pretensão é resolvida imediatamente, sem delongas, por mais que contrariamente aos seus interesses. Para o Poder Judiciário, a rejeição imediata do pedido elimina um processo com o mínimo de custos possíveis, possibilitando que os esforços do Estado sejam envidados para solucionar outras demandas<sup>843</sup>.

Em segundo lugar, a rejeição imediata do pedido traduz maior eficiência na prestação jurisdicional. A eliminação de processos infundados ou evidentemente improcedentes permite que o Poder Judiciário concentre seus esforços nas causas que realmente merecem atenção. Isso contribui para a redução do tempo de duração dos processos e para a melhora da qualidade das decisões judiciais<sup>844</sup>.

Em terceiro lugar, a rejeição imediata do pedido atende ao princípio da celeridade processual, que pauta o direito processual civil brasileiro, impondo ao Poder Judiciário o dever de promover a rápida solução dos conflitos. Desse modo, a rejeição imediata do pedido contribui para a concretização desse princípio<sup>845</sup>.

Em quarto lugar, a rejeição imediata do pedido também contribui para a efetividade do *stare decisis*, princípio segundo o qual os juízes devem seguir os precedentes judiciais. A rejeição imediata do pedido evita que o Poder Judiciário debata questões jurídicas já decididas em outros processos, contribuindo para a uniformização da jurisprudência e para a redução da incerteza jurídica<sup>846</sup>.

---

<sup>842</sup> PINHO, Américo Andrade; CORREA, Rafael Motta; COLLUCCI, Ricardo. O julgamento liminar de improcedência do pedido no CPC/2015: um dispositivo legal e algumas questões polêmicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 63-94, jun. 2018.

<sup>843</sup> MACÊDO, Lucas Buri de. Improcedência liminar do pedido. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 973, p. 247-270, nov. 2016.

<sup>844</sup> PINHO, Américo Andrade; CORREA, Rafael Motta; COLLUCCI, Ricardo. O julgamento liminar de improcedência do pedido no CPC/2015: um dispositivo legal e algumas questões polêmicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 63-94, jun. 2018.

<sup>845</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 4º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>846</sup> MACÊDO, Lucas Buri de. Improcedência liminar do pedido. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 973, p. 247-270, nov. 2016.

Em suma, a possibilidade de rejeição imediata do pedido do autor popular se justifica por diversos motivos. Ela representa uma economia de recursos, uma maior eficiência na prestação jurisdicional, o atendimento ao princípio da celeridade processual e a contribuição para a efetividade do *stare decisis*. Constitui-se, na verdade, como um verdadeiro poder-dever.

A celeridade na apreciação do mérito não é uma inquietação recente no trâmite da ação popular. Como ressalta Daniel Amorim Assumpção Neves, o art. 7º, V, da Lei nº 4.717/1965<sup>847</sup> trouxe uma novidade no sistema processual brasileiro ao prever a técnica do julgamento antecipado da lide, que consiste na possibilidade de o juiz proferir sentença de mérito sem a realização de audiência de instrução e julgamento quando a causa versar sobre questão exclusivamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, quando não houver necessidade de produção de prova em audiência<sup>848</sup>.

### 4.3 APRIMORAMENTO DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES POPULARES

Com o objetivo de atribuir maior eficácia às ações populares que buscam proteger a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio público, histórico e cultural, este item apresenta três propostas de instrumentos jurídicos. A primeira diz respeito à definição da competência para o julgamento da ação popular. A segunda analisa como o desenvolvimento de um governo digital pode contribuir para a produção de provas na ação popular e para o fortalecimento do controle social exercido também por meio dessa ação. Por fim, o último tópico propõe uma reflexão sobre o uso da ação civil pública como instrumento de tutela do patrimônio público e social.

#### 4.3.1 Competência territorial absoluta do local do dano

No intuito de atribuir maior efetividade às ações populares que verdadeiramente visam à tutela do interesse público, propõe-se uma atualização ao

---

<sup>847</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>848</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p., p. 363.

clássico entendimento de que o autor popular tem o poder de livremente definir a competência territorial para o processamento da ação popular.

Para tanto, defende-se que o foro adequado da ação popular é o do local do dano, da mesma forma que ocorre com as demais ações integrantes do microsistema do processo coletivo.

#### *4.3.1.1 Aspectos gerais da competência*

Qual deve ser o juízo competente para o processamento e julgamento da ação popular a fim de que ela tenha a mais ampla efetividade? Para responder a essa questão é importante compreender as regras de competência, notadamente a territorial.

Para se formar, a relação processual depende da definição da competência. O seu controle, durante o processo, exige cuidado, já que tem o potencial de causar mudanças no procedimento. Ademais, um equívoco na definição da competência pode gerar problemas no andamento do processo<sup>849</sup>.

A concepção de competência surge porque o Estado não pode criar um único órgão judicial para atender a todas as demandas, na medida em que uma única pessoa investida na função de julgar não conseguiria, evidentemente, resolver o conjunto dos conflitos da sociedade. Pelo contrário, a população numerosa, o território extenso e o volume de demandas requerem vários órgãos judiciários. Além disso, ao exercer a jurisdição, o Estado precisa seguir regras prévias, gerais e abstratas. Nesse aspecto, ressalta-se o caráter garantista das regras de competência<sup>850 e 851</sup>.

A competência jurisdicional é definida por diferentes critérios, quais sejam: matéria, que se refere ao tipo de direito submetido ao órgão; pessoa, que se refere à parte envolvida no conflito; funcional, que se refere à função exercida pelos órgãos; valor, que se refere ao valor da causa; complexidade e poder ofensivo, que se referem ao grau de dificuldade e de lesividade da matéria; territorial, que se refere ao espaço

---

<sup>849</sup> ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. I**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-23.1.

<sup>850</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 187.

<sup>851</sup> ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. I**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RB-23.1.

geográfico de atuação dos órgãos; e exclusão, que se refere à competência residual atribuída à Justiça comum estadual<sup>852</sup>.

#### 4.3.1.2 Competência territorial

A competência definida pelo critério geográfico é denominada competência territorial ou de foro. O critério territorial relaciona-se com a área geográfica atribuída à atuação de cada órgão jurisdicional. As diversas causas da mesma natureza são distribuídas a juízes do mesmo grau, com sede, porém, em locais distintos. Essa distribuição depende de certos fatores, como do fato de morar o réu em certo lugar, ou de a obrigação ter se originado em determinado lugar, ou, ainda, de se encontrar em determinado lugar o objeto do litígio<sup>853</sup>.

A fixação da competência territorial visa ora à maior conveniência para a defesa do direito do réu ou do autor, ora à maior facilidade da prova. Essa competência tem, geralmente, caráter relativo, podendo ser alterada por acordo explícito ou implícito entre as partes<sup>854</sup>.

A atribuição de competência por território visa distribuir as demandas entre os diversos órgãos judiciários de mesma natureza buscando dois propósitos principais: assegurar e facilitar a defesa dos interessados, sobretudo do demandado; e garantir que, em certos tipos de litígios, o processo se desenvolva perante o magistrado que, em virtude do local em que atua, possa desempenhar suas atribuições de forma mais eficaz<sup>855</sup>.

Existem duas modalidades de competência territorial: quando a regra se baseia no primeiro dos motivos acima, a competência pode ser modificada ou afastada pelas partes (competência territorial relativa); mas, quando se fundamenta no local em que o juiz atua, ela é imodificável e indisponível (competência territorial absoluta), pois está diretamente ligada à eficiência da atuação judicial<sup>856</sup>.

---

<sup>852</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 187-188.

<sup>853</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Tradução de Paolo Capitanio, com anotações do prof. Enrico Tullio Liebman. 2. Ed. Campinas: Bookseller, 2009. 1.323 p., p. 220-221.

<sup>854</sup> BARBI, Celso Agricola. **Comentários Ao Código De Processo Civil: Lei n. 5.869. Artigos 1 a 153 - Volume I**. 13. ed. São Paulo: Forense, 2009. 484 p., p. 264-265.

<sup>855</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 93.

<sup>856</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p., p. 93.

É possível concluir que a competência em razão do território é, em geral, relativa, podendo ser alterada por escolha do foro ou prorrogada, se o réu não apresentar a respectiva exceção declinatória. Contudo, a regra geral pode ser afastada, por determinação expressa da lei, como ocorre nas ações baseadas em direito real sobre imóveis e nas ações do processo coletivo<sup>857 e 858</sup>.

#### 4.3.1.3 Competência territorial no microssistema do processo coletivo

O direito processual civil clássico não atende a todas as especificidades do processo coletivo, que envolve direitos de natureza distinta e complexa. Para compreender e aplicar o microssistema de tutela coletiva, é preciso integrar as diferentes fontes normativas que o compõem. Além disso, é preciso considerar a correlação entre os direitos materiais coletivos e de massa (que apresentam características como plurissubjetividade, multiculturalidade, difusão, assimetria, intergeracionalidade, objetividade etc.), as relações jurídicas que eles geram e os processos coletivos que os tutelam<sup>859</sup>.

No microssistema da tutela coletiva, a competência territorial é absoluta do foro do local do dano (artigos 93 do CDC e 2º da LACP), pois o juiz dessa localidade possui melhores condições de proferir uma decisão adequada e efetiva para a solução do conflito coletivo<sup>860 e 861</sup>.

<sup>857</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 4º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>858</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>859</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, local. RL-1.2.

<sup>860</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>861</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

Regras como a da competência territorial absoluta do foro do local do dano no processo coletivo rendem elogios ao microsistema coletivo brasileiro, pois facilitam o acesso à Justiça e carregam efetividade à proteção dos direitos transindividuais. Essa regra demonstra a preocupação do legislador em harmonizar o direito material e o direito processual coletivos, conferindo ao Brasil destaque internacional no âmbito das ações coletivas. Em outros países, embora existam normas de direito material favoráveis aos interesses coletivos, elas não são acompanhadas de mecanismos processuais adequados e eficientes para sua defesa<sup>862</sup>.

Uma das vantagens de fixar a competência do foro no local onde ocorreu o dano é que o juiz pode conduzir o processo e o julgamento de forma mais eficiente, pois conta com maior facilidade para obter as provas, devido à sua proximidade com o fato que motivou a ação e com a comunidade afetada por ele. Além disso, outro benefício dessa regra de competência é que ela favorece o acesso efetivo à Justiça, já que o Ministério Público e os demais legitimados que atuam no local do dano possuem mais informações para a propositura e instrução da ação coletiva<sup>863</sup>.

Nesse sentido também é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que confirma o caráter absoluto da competência territorial no processo coletivo. Entende a Corte Superior que a competência assim foi definida pelo legislador em razão da excepcionalidade do direito difuso protegido e com o objetivo de facilitar o exercício da função jurisdicional, pois é mais efetivo o julgamento das provas no Juízo onde ocorreram os fatos<sup>864</sup>.

Nas situações em que o dano for de âmbito nacional ou regional, o Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no artigo 93, II, do Código de Defesa do Consumidor<sup>865</sup>, decidiu que será competente o foro das capitais dos Estados

---

<sup>862</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-3.1.

<sup>863</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-4.3.

<sup>864</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **EDcl no CC n. 138.068/RJ**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Data de julgamento: 22/02/2017, data de publicação: 07/03/2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201301609711&dt\\_publicacao=18/12/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301609711&dt_publicacao=18/12/2017). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>865</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

abrangidos pelo dano ou do Distrito Federal. Deve-se escolher, portanto, o foro mais conveniente para defender os interesses transindividuais violados e garantir um acesso mais efetivo à Justiça, pois não há uma competência exclusiva do foro do Distrito Federal para processar e julgar essa espécie de demanda coletiva<sup>866</sup>.

A definição correta da competência territorial nas ações coletivas é um aspecto fundamental, pois muitas dessas ações abrangem direitos fundamentais de coletividades compostas por pessoas sem vínculo entre si e dispersas pelo território nacional<sup>867</sup>.

Uma análise do ordenamento jurídico brasileiro revela que não só a LACP<sup>868</sup> e o CDC<sup>869</sup> estabelecem a competência territorial como critério absoluto para a definição do juízo competente, mas também normas como o Estatuto do Idoso<sup>870</sup>.

O princípio da efetividade da tutela dos interesses metaindividuais justifica a competência territorial absoluta do local do dano no processo coletivo, pois evita que obstáculos geográficos ou logísticos impeçam o acesso à Justiça e a reparação dos danos coletivos. Além disso, a competência do juízo do local do dano favorece a produção de provas e a apreciação das circunstâncias fáticas que envolvem o caso, bem como permite que o magistrado tenha maior sensibilidade para avaliar o impacto do dano na comunidade afetada e para adotar as medidas cabíveis que responsabilizem os infratores e previnam novas violações<sup>871</sup>.

---

<sup>866</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 126601/MG**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 27/11/2013, data de publicação: 05/12/2013. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201300253945&dt\\_publicacao=05/12/2013](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300253945&dt_publicacao=05/12/2013). Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>867</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 161.

<sup>868</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>869</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 93. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>870</sup> BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003, art. 80. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm). Acesso em: 13 set. 2023.

<sup>871</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1286.

#### 4.3.1.4 Competência territorial na ação popular

A LAP não define a competência territorial da ação popular<sup>872</sup>. Essa omissão legislativa é suprida pela doutrina e jurisprudência, sendo possível observar uma tendência em concluir que o autor popular pode escolher entre o foro do seu domicílio, do ato impugnado ou do réu. Notadamente, esse era o entendimento prevalente até o julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial 1.883.545/DF<sup>873</sup>, em 4 de outubro de 2021<sup>874 e 875</sup>.

Esse entendimento considera ser a competência territorial da ação popular relativa, podendo ser alterada por convenção, conexão ou continência, e não passível de reconhecimento de ofício pelo juiz<sup>876</sup>. Tal posição tem fundamento protetivo ao autor popular, pois visa à facilitação do ajuizamento e acompanhamento da ação popular, que pode ser protocolada no sistema eletrônico disponibilizado pelo tribunal com abrangência no seu domicílio. Em contrapartida, o processamento da ação popular longe do local dos fatos e da produção de provas pode operar em desfavor da eficiência da fase instrutória.

Na falta de regra específica para a fixação da competência territorial na ação popular, a omissão deve ser solucionada pelas normas gerais do sistema de processos coletivos, que resultam da harmonização dos dispositivos da Constituição Federal, da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor. Com base nos aludidos diplomas, a ação popular deve ser proposta no foro do local onde ocorreu o dano<sup>877</sup>.

<sup>872</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 5º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>873</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>874</sup> SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p., p. 202.

<sup>875</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5050916-32.2022.4.04.0000**. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 15/08/2023. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004026745&versao\\_gproc=4&crc\\_gproc=90468bfe](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004026745&versao_gproc=4&crc_gproc=90468bfe). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>876</sup> COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular. São Paulo: Quartier Latin, 2009. 412 p., p. 255-256.

<sup>877</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-26.5.

No entanto, defendem Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero que, se a União for parte na ação popular, prevalece a regra especial do artigo 109, §2º, da CF<sup>878</sup>, que faculta ao autor popular propor a ação, alternativamente e conforme sua conveniência, no seu domicílio, no local do ato ou fato que originou a demanda, no lugar onde se encontra o bem objeto da lide ou ainda no Distrito Federal. Ou seja, segundo os processualistas, a competência territorial da ação popular sem a União no polo passivo é absoluta e fixada pelo local do dano. Por outro lado, caso a União figure no polo passivo, a competência territorial seria relativa e definida por livre escolha do autor popular<sup>879</sup>.

Daniel Amorim Assumpção Neves parece incidir na mesma incoerência ao defender a competência territorial absoluta do local do dano para o julgamento da ação popular, mas admitir que o autor popular possa optar entre Seção Judiciária de seu domicílio, do local do dano ou do Distrito Federal quando arrolar a União como ré<sup>880</sup>. O autor afirma a competência absoluta do foro do local do dano para a ação popular, em consonância com o artigo 2º da LACP<sup>881</sup>, que já integra o microsistema coletivo. Essa posição preserva a uniformidade da competência territorial nas ações coletivas e evita a aplicação analógica das normas do Código de Processo Civil, que resultam em uma competência relativa e inadequada para a tutela dos interesses difusos. O autor elogia os recentes julgados do Superior Tribunal de Justiça<sup>882 e 883</sup>

<sup>878</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 109, §2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>879</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-26.5.

<sup>880</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 575 p., p. 205-206.

<sup>881</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>882</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 164.362/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 12/06/2019, data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900695568&dt\\_publicacao=19/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900695568&dt_publicacao=19/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>883</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

que acolheram essa tese em conflitos de competência, superando antigos precedentes que adotavam uma solução contrária<sup>884</sup>.

Sua conclusão é, até aqui, irretocável. A dissonância ao entendimento adotado no presente trabalho surge, no entanto, quando o autor defende que, sendo a União arrolada como ré pelo autor popular, dever-se-iam aplicar o artigo 51, parágrafo único, do CPC/2015<sup>885</sup> e o artigo 109, §2º, da CF/1988<sup>886</sup>, que estabelecem que o autor pode escolher entre quatro foros possíveis: o da seção judiciária de sua residência; o do local onde ocorreu o ato ou fato lesivo ao patrimônio público; o da situação do bem objeto da lide; ou o do Distrito Federal. Na visão de Neves, tratar-se-ia, portanto, de uma competência concorrente relativa que conferiria ao autor popular uma ampla margem de liberdade para definir a jurisdição competente<sup>887</sup>.

Essa não parece ser a melhor interpretação. Primeiramente, porque o parágrafo segundo do artigo 109 da Constituição Federal<sup>888</sup> é aplicável “às causas intentadas contra a União” e ação popular não é necessariamente intentada contra a União, já que a sua citação nem sempre culminará na atuação desse ente no polo passivo, pois lhe é designada a escolha entre atuar ao lado do autor popular, abster-se de contestar ou contestar o pedido (ver item 2.3.2.2)<sup>889</sup>. Considerando que a ação popular visa à defesa do patrimônio público, não é acurado concluir que ela é intentada contra a União, ou seja, em seu detrimento. Ao comentar a sentença de procedência na ação popular José Carlos Barbosa Moreira constata: “[o] ganho que lhe traz o

---

<sup>884</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 575 p., p. 205.

<sup>885</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015, art. 51. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

<sup>886</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 109. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>887</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 575 p., p. 205-206.

<sup>888</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 109, §2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>889</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 6º, §3º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

acolhimento do pedido consiste, essencialmente, em fazer ganhar a Fazenda – pois foi em seu favor, e não contra ela, que agiu<sup>890</sup>”.

O segundo aspecto a ser considerado é que a regra geral estabelecida no parágrafo segundo do artigo 109 da Constituição Federal<sup>891</sup> não afasta a possibilidade de lei federal especificar um desses foros (domicílio do autor, local de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda ou onde esteja situada a coisa ou, ainda, o Distrito Federal) como o competente. É precisamente isso que faz o artigo 2º da Lei da Ação Civil Pública, ao prever que, no processo coletivo, a competência territorial do local do dano é absoluta, ainda que a União seja ré no processo<sup>892</sup>.

Note-se que há consenso na doutrina quanto à competência absoluta para o julgamento da ação civil pública no foro do local do dano, ainda que a União integre o polo passivo da ACP. Esse, inclusive, é o entendimento de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero ao afirmarem que a competência da Justiça Federal na ação civil pública se estabelece quando a União figura como ré, caso em que o critério para definir o juízo federal competente é o local do dano causado pela conduta lesiva. Logo, ocorrido o dano em determinado município, será absolutamente competente a subseção da Justiça Federal com jurisdição sobre esse município<sup>893</sup>.

Como já discorrido, a ação popular integra o microssistema do processo coletivo – aliás, foi o primeiro instrumento processual para a proteção dos direitos difusos no Brasil. Por esse motivo, ela se rege, naquilo que não for incompatível com a própria Lei da Ação popular, pelo regime jurídico das ações coletivas (Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor), pouco importando se a União figura ou não como ré no processo. Desse modo, em relação à competência territorial, deve-se observar o princípio do foro do local do fato ou do resultado, ou seja, o juízo onde

---

<sup>890</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Administração Pública e a Ação Popular. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 02, p.68-74, maio/ago.1967. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-2-fase-1/artigo-das-pags-68-74>. Acesso em 01 set. 2023.

<sup>891</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 109, §2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>892</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>893</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*, local. RB-31.1.

se verificou ou se verificará o dano. Isso se justifica pelo fato de que a ação popular é um instrumento voltado à tutela de direitos coletivos em sentido amplo e, por isso, está sujeita ao regime da jurisdição civil coletiva, aplicável às ações coletivas em geral. Conforme os artigos 2º da Lei da Ação Civil Pública e 93 do Código de Defesa do Consumidor, esse é o critério de competência para essas ações, inclusive a ação popular<sup>894, 895 e 896</sup>.

O foro competente para a ação popular deve ser determinado pela natureza pública e coletiva do interesse tutelado. Embora a Lei nº 4.717/65 seja omissa a respeito, é adequado aplicar, por analogia, as normas do sistema processual das ações coletivas (onde se enquadra a ação popular), como o artigo 2º da Lei nº 7.347/85 e o artigo 93, I, do Código de Defesa do Consumidor. Essa competência territorial do local do dano é uma forma de competência absoluta, que não pode ser alterada ou prorrogada<sup>897</sup>. Nesse sentido, diante da omissão da LAP em definir a competência territorial para o julgamento da ação popular, deve ser observada a regra de competência absoluta do foro do lugar onde ocorreu o dano, conforme o princípio da unidade do microsistema de proteção jurídica coletiva<sup>898</sup>.

Entender que a competência territorial na ação popular é de livre definição pelo autor popular, ou seja, admitir que a ação popular possa tramitar em qualquer comarca ou subseção da Justiça Federal independentemente do local do dano que se busca reparar ou prevenir, fere o próprio princípio do juiz natural. O jurisdicionado deve saber previamente as “regras do jogo” como condição essencial para a garantia da imparcialidade do juiz e da independência do Judiciário, pois somente dessa forma

<sup>894</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 2º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>895</sup> BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, art. 93. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>896</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-3.5.

<sup>897</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região (Pleno). **Conflito de Competência Processo n. 20100000006637**. Relator: Desembargador Federal Leonardo Resende Martins (Convocado). Data de julgamento: 14/07/2010. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/processo/20100000006637>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>898</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 164.

as partes envolvidas em um litígio podem ter a confiança de que receberão uma prestação jurisdicional justa<sup>899</sup>.

O princípio do juiz natural exige que o processo seja julgado pelo juízo previsivelmente competente, definido por normas claras e prévias à demanda em si. Essas normas devem, ainda, respeitar a Constituição, que estabelece as estruturas básicas da jurisdição. A violação do juiz natural ocorre quando não há essa previsibilidade do juízo competente<sup>900</sup>.

A competência jurisdicional e as respectivas decisões devem ser baseadas em critérios objetivos, impessoais e estáveis que garantam ao indivíduo uma certa previsibilidade sobre a competência. O princípio do juiz natural impõe essa previsibilidade ao sistema de competência, atuando como uma garantia das partes de segurança jurídica no sentido de antecipar o juízo competente antes mesmo da instauração do processo. A determinação do órgão e do juiz competentes deve ser quase automática, reduzindo a possibilidade de que os agentes judiciais (dentre eles o autor popular) possam influenciar na definição ou na alteração da competência. Devem ser evitados juízos indefinidos, imprecisos ou com grande margem discricionária, de modo que, na interpretação das normas definidoras de competência, deve-se evitar a indeterminação que possa comprometer a previsibilidade do juízo competente<sup>901</sup>.

Ada Pellegrini Grinover, em comentário à competência adequada para a ação civil pública quando o dano for de abrangência nacional, traz argumento plenamente aplicável à competência da ação popular. Segundo a autora, a competência deve ser fixada de forma a facilitar o acesso à Justiça e o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo réu, evitando que ele seja compelido a se defender em um foro distante do local dos fatos e do seu domicílio, por mera escolha do autor coletivo. As normas de competência, conclui, devem ser interpretadas de modo a respeitar o princípio do devido processo legal<sup>902</sup>.

---

<sup>899</sup> PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital, local. RB-3.5.

<sup>900</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-3.1.

<sup>901</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-5.18.

<sup>902</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; BRAGA, João Ferreira; WATANABE, Kazuo. Das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos (Comentários aos arts. 91 a 100). In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do Anteprojeto do CDC e da Lei do Superendividamento. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 807-838, p. 866.

Uma forma de aprimorar a tutela dos interesses coletivos é pela adoção do critério da competência territorial absoluta do foro do local do dano, conforme previsto na Lei nº 7.347/85 para todas as ações coletivas, inclusive a ação popular. Essa regra favorece o conhecimento dos fatos e do direito pelos operadores jurídicos envolvidos na ação popular (advogados, promotores, juízes etc.) e garante a observância do princípio do juiz natural, evitando surpresas quanto à definição do órgão julgador<sup>903</sup>.

Essa interpretação, harmoniosa e coerente do microsistema processual coletivo, vem ganhando espaço nos tribunais, especialmente no Superior Tribunal de Justiça, que tem a missão de uniformizar a aplicação da lei federal em todo o território nacional, tornando-se um importante instrumento para conferir maior efetividade às ações populares<sup>904</sup>.

Desse modo, o autor popular não pode escolher livremente o foro para ajuizar a ação se essa escolha comprometer a defesa dos direitos ou interesses coletivos. A regra geral da competência para as ações civis públicas (o local do dano coletivo) deve valer também para a ação popular, visando garantir uma solução mais eficaz para o litígio<sup>905</sup>.

Nesse sentido, e consolidando uma tendência antes minoritária, em outubro de 2021 a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça afastou o entendimento tradicional dessa mesma Corte e, privilegiando a efetividade da instrução processual em favor da proteção do interesse coletivo, mesmo que em prejuízo da conveniência do autor, fixou o foro do local do dano como competente de forma absoluta para o julgamento da ação popular<sup>906</sup>. Decidiu o STJ que, na definição da competência para o processamento da ação popular, que visa à tutela de interesse coletivo *lato sensu*, deve-se levar em conta não a conveniência do autor popular, mas a escolha do foro mais apto para tutelar de forma rápida e eficaz o interesse coletivo que o autor

---

<sup>903</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4:** processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p., p. 164.

<sup>904</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 164.362/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 12/06/2019, data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900695568&dt\\_publicacao=19/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900695568&dt_publicacao=19/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>905</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-8.15.

<sup>906</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

pretende defender. Nesse contexto, a competência para o julgamento da ação popular demanda a aplicação analógica da norma contida no artigo 2º da Lei nº 7.347/85, que estabelece a competência territorial absoluta do foro do local onde se verificou o dano<sup>907</sup>.

A escolha do autor entre os foros possíveis relaciona-se intimamente com o princípio do juiz natural. A competência adequada deve levar em conta principalmente o interesse público, para evitar que o direito à escolha do foro se torne um *forum shopping* (prática na qual uma parte de um litígio escolhe a jurisdição que acredita ser mais favorável aos seus interesses)<sup>908</sup> ilegítimo, que fere os direitos processuais do réu ou o interesse público em uma prestação jurisdicional efetiva. Cabe ao juiz fiscalizar a opção do autor, impedindo que sua escolha afete o exercício das garantias fundamentais processuais do demandado<sup>909</sup>.

Diante disso, é possível aplicar, no Brasil, a doutrina do *forum non conveniens* (doutrina que permite a um tribunal declinar sua competência por considerar que os interesses da parte e da Justiça estariam mais bem atendidos em outro foro)<sup>910</sup>, ou seja, o controle da competência quando o foro escolhido é um juízo inconveniente ou inadequado. O *forum non conveniens* busca que a competência seja atribuída a um foro “neutro”, sem que uma das partes seja excessivamente prejudicada pela escolha. Assim, concretiza-se uma importante dimensão da isonomia no sistema processual de competências, equilibrando as posições do autor e do réu no processo<sup>911</sup>.

Seguindo a doutrina, a jurisprudência tem evoluído no sentido de admitir que o juízo demandado em uma ação civil pública ou ação popular possa rejeitar sua

<sup>907</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>908</sup> CAMARGO, Solano de. **Forum shopping**: modo lícito de escolha de jurisdição? 2015. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-21122015-193317/publico/forum\\_shopping.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-21122015-193317/publico/forum_shopping.pdf). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>909</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Da coisa julgada. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* (Coord.). **Breves comentários ao novo código de processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, local. RB-8.15.

<sup>910</sup> GUERRA, Marcel Vitor de Magalhães e. **Competência internacional no Código de Processo Civil e princípios, à luz da jurisprudência do STF e STJ**. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010, p. 107. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/2701>. Acesso em 20 dez. 2023.

<sup>911</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-8.15.

competência se entender que se trata de um *forum non conveniens*, encaminhando o processo para outro juízo que reúna melhores condições de conduzir o procedimento. De acordo com os critérios gerais expostos anteriormente, privilegia-se o local no qual se encontram as provas a serem produzidas, ou ainda o foro que mais facilite a atuação do autor popular<sup>912</sup>.

É possível concluir, portanto, que uma forma de lidar com o problema das ações populares distribuídas em diversos locais do país, distantes da sede dos fatos impugnados, é aplicar o novo entendimento do STJ<sup>913</sup> e remeter o processamento dessas demandas para o foro do local do dano. Esse foi o caso das ações populares que contestaram a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (sendo que a primeira delas foi proposta na Vara Federal de Joinville/SC)<sup>914</sup> e o desastre ambiental provocado pelo rompimento de barragem de rejeitos no Município de Brumadinho/MG (sendo que a primeira delas foi proposta na Vara Federal de Campinas/SP)<sup>915</sup>. Em ambos os casos, as subseções não tinham qualquer relação com os fatos debatidos nas respectivas ações.

Assim, busca-se evitar a pulverização de ações, garantindo uma maior proximidade entre o juiz e os fatos relevantes para o julgamento, bem como o respeito ao princípio do juízo natural – o que é benéfico ao interesse público, às partes e ao sistema judiciário como um todo.

---

<sup>912</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-8.15.

<sup>913</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>914</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Joinville. Ação popular **5001561-23.2018.4.04.7201**. Data de autuação: 17 fev. 2018. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5001561-23.2018.4.04.7201&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5001561-23.2018.4.04.7201&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>915</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 164.362/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 12/06/2019, data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900695568&dt\\_publicacao=19/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900695568&dt_publicacao=19/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

#### 4.3.2 Governo digital como instrumento para potencializar a instrução probatória

Por governo digital, conforme estabelecido na Lei nº 14.129/2021, compreende-se uma estrutura que oferece serviços públicos e interação do governo com a população por meio de recursos digitais. Seus princípios e diretrizes incluem a desburocratização, modernização, fortalecimento e simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais acessíveis. Além disso, preconiza a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos. Referida lei também incentiva a participação social no controle da administração. Esses princípios visam aumentar a eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão<sup>916</sup>.

Dessa forma, é possível afirmar que o governo digital é o que utiliza as tecnologias da informação e comunicação para melhorar a transparência, a participação e a eficiência dos serviços públicos. O Estado tem o dever de usar os meios jurídicos disponíveis para proteger e promover o ser humano, respeitando o objetivo principal da ordem estabelecida, que é garantir condições ambientais jurídicas para que o indivíduo participe do Estado, contribua para o seu progresso e para o seu crescimento pessoal e coletivo, incentive a organização e a ação estatal e, assim, receba a intervenção adequada do Estado para a sua valorização como protagonista da República<sup>917</sup>.

Na perspectiva do controle social da Administração Pública por intermédio da ação popular, ganha tónus a contextualização desse instituto no atual momento de ênfase na transformação digital do governo<sup>918</sup>.

---

<sup>916</sup> BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm). Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>917</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **Controle do Ato Administrativo e Consequencialismo Jurídico na Era da IA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-9.10.

<sup>918</sup> SANCHES, Priscila. Formas de controle social e participação popular na Administração Pública brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4315, 25 abr. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32566>. Acesso em: 04 jan. 2024.

A função do controle judicial, em que se inclui a ação popular, é fiscalizar a ação do Estado e garantir que ela respeite as leis e os princípios do Direito. Quando o Estado age de forma irregular ou ilegal, o controle judicial do ato administrativo pode intervir para impedir ou corrigir essa conduta. Por outro lado, quando o Estado age de forma correta e legal, o juiz pode confirmar essa validade. Assim, o juiz protege, com autoridade final, o cumprimento do papel constitucional da Administração quando ela se desvia desse objetivo essencial<sup>919</sup>.

A ação popular é um instrumento jurídico que permite ao cidadão questionar atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa. Para tanto, é necessário que o autor apresente provas consistentes e lícitas que demonstrem a existência do dano e da ilegalidade. A prova documental é especialmente relevante nesse tipo de ação, pois permite comprovar de forma objetiva os fatos alegados. Assim, a prova na ação popular tem como foco principal a lesividade, sem descuidar da ilegalidade. Em suma, ela está intimamente ligada à causa de pedir levantada pelo autor popular<sup>920</sup>. Pode-se dizer, portanto, que uma das formas de viabilizar o controle social por meio da ação popular é justamente através da facilitação da produção de provas pelo autor popular<sup>921</sup>.

Por tais razões, a LAP prevê que o magistrado, ao ordenar a citação dos demandados e a notificação do órgão ministerial, deverá também solicitar as informações imprescindíveis para a solução da lide<sup>922</sup>.

Na fase inicial da ação popular, cabe ao autor apresentar os documentos que comprovem sua pretensão, inclusive aqueles que ele tenha obtido previamente por meio de diligências preparatórias. Além disso, deve solicitar ao juízo que requisite às entidades demandadas as certidões e registros pertinentes ao caso, sem prejuízo do poder geral de cautela do magistrado. Por fim, deve manifestar seu interesse nas demais provas que deseja produzir, observando o momento processual adequado<sup>923</sup>.

---

<sup>919</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **Controle do Ato Administrativo e Consequencialismo Jurídico na Era da IA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, local. RB-6.1.

<sup>920</sup> PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121p., p. 54.

<sup>921</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FARIA, Tatiane Gonçalves Mendes. Comentários ao art. 7º da Lei da Ação Popular. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, local. RL-1.5

<sup>922</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965, art. 7º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>923</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

O acesso amplo e eficiente à informação, intrínseco à evolução do governo digital, possibilita a necessária transparência entre o governo e o cidadão. Por conseguinte, do mesmo modo, quando a atuação estatal é contestada por meio da ação popular<sup>924</sup>, a instrução probatória também é favorecida no governo digital, que torna o processamento e julgamento da ação popular mais eficiente.

Logrando obter, por ele mesmo, as informações do funcionamento da Administração Pública, o cidadão pode, por exemplo, avaliar a pertinência do ajuizamento de uma ação popular e, além disso, construir uma tese mais robusta a ser deduzida judicialmente, conferindo maior peso à sua pretensão e eficiência no tramite da ação popular<sup>925</sup>.

A ação popular é um instituto que merece ser reposicionado à luz das tecnologias atuais. Para os casos em que as tecnologias disponíveis no governo digital não transpõem a necessidade de ajuizamento de uma ação popular – notadamente quando essa é movida com o intuito de obter informações ou manifestar irresignação – o cidadão tem acesso a ferramentas para propô-la com muito mais assertividade, reduzindo sua hipossuficiência em relação à parte demandada.

O governo digital propicia que o cidadão atue na condução da Administração Pública, sendo a ação popular uma das ferramentas mais vocacionadas para tanto. É bem verdade, entretanto, que muitas ações são protocoladas com um intuito de obter informações ou manifestar-se em sentido contrário a uma decisão política. O período pandêmico, como já abordado neste trabalho, foi rico em exemplos nesse sentido, com centenas de ações movidas criticando a condução do país no período. Observaram-se múltiplas ações populares favoráveis e contrárias à ministração da cloroquina, ao isolamento social e a outras questões objeto de decisões polêmicas<sup>926</sup>.

Veja-se, para ilustrar, a ação popular n. 5050772-69.2020.4.04.7100, movida contra ex-Deputado Federal e a União em função de suposta irregularidade na contratação de serviço de táxi aéreo. O autor popular, utilizando-se de informações

---

<sup>924</sup> BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Um Governo Transparente e Aberto**. [Brasília]: Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/transparente-e-aberto>. Acesso em: 04 jan. 2024.

<sup>925</sup> VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, Argentina, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969720005/655969720005.pdf> Acesso em: 28 ago. 2023.

<sup>926</sup> ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. In: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.

incompletas e desconexas disponibilizadas no portal da transparência da Câmara dos Deputados<sup>927</sup> e no Portal de Consulta de Aeronave Cadastrada no Registro Aeronáutico Brasileiro<sup>928</sup>, constatou que o ressarcimento efetuado pela Câmara dos Deputados para o então congressista referia-se ao serviço de taxi aéreo realizado por meio de aeronave sem autorização para aquela espécie de serviço. Ajuizada a ação popular, após vários atos de instrução processual foi constatado que, apesar de a aeronave não possuir autorização atual para o serviço de taxi aéreo, ela possuía autorização para o serviço de transporte aéreo no período em que fora utilizada pelo parlamentar<sup>929</sup>. Enfim, é possível compreender como essa ação só foi ajuizada por falha nas ferramentas que deveriam atribuir transparência à gestão pública.

Importante destacar, ainda, que referida ação popular é um mero exemplo. Pesquisando no sistema *e-proc* da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, verifica-se que o mesmo autor popular ingressou, nos últimos dois anos, com 30 ações populares abordando o mesmo tema<sup>930</sup>.

Também ilustrativa é a ação popular n. 5065639-33.2021.4.04.7100, movida contra o Presidente da República e a União, acerca dos gastos do Governo Federal com os eventos do dia 7 de setembro de 2021. Segundo o autor popular, aqueles valores visavam ao financiamento de ataques do então Presidente da República contra o Supremo Tribunal Federal e a Democracia. Ocorre que o autor popular só

<sup>927</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Controle cidadão - cota para o exercício da atividade parlamentar**. Brasília: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>928</sup> BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Consultas ao Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB)**. [Brasília]: ANAC, [2024]. Disponível em: [https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons\\_rab.asp](https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons_rab.asp). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>929</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5050772-69.2020.4.04.7100**. Data de autuação: 13 set. 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5050772-69.2020.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5050772-69.2020.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>930</sup> Processos 5058314-46.2017.4.04.7100, 5054834-26.2018.4.04.7100, 5024089-29.2019.4.04.7100, 5044647-85.2020.4.04.7100, 5044865-16.2020.4.04.7100, 5046646-73.2020.4.04.7100, 5046739-36.2020.4.04.7100, 5046968-93.2020.4.04.7100, 5049028-39.2020.4.04.7100, 5049035-31.2020.4.04.7100, 5050088-47.2020.4.04.7100, 5050596-90.2020.4.04.7100, 5050604-67.2020.4.04.7100, 5050771-84.2020.4.04.7100, 5050772-69.2020.4.04.7100, 5055294-42.2020.4.04.7100, 5062134-68.2020.4.04.7100, 5062207-40.2020.4.04.7100, 5062452-51.2020.4.04.7100, 5006982-98.2021.4.04.7100, 5009064-05.2021.4.04.7100, 5009244-21.2021.4.04.7100, 5009247-73.2021.4.04.7100, 5010406-51.2021.4.04.7100, 5080638-88.2021.4.04.7100, 5081403-59.2021.4.04.7100, 5034341-96.2016.4.04.7100, 5047926-79.2020.4.04.7100, 5062023-84.2020.4.04.7100 e 5029696-18.2022.4.04.7100. In: BRASIL. TRF4. Portal Unificado da Justiça Federal na 4ª Região. Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/consulta-processual/>. Acesso em: 21 set. 2023,

obteve conhecimento dos valores efetivamente gastos nos eventos realizados em Brasília e na cidade de São Paulo no bojo do processo judicial<sup>931</sup>.

Essas não são situações isoladas; pelo contrário, pode-se dizer que em grande parte dos casos o cidadão só consegue obter as informações necessárias ao pretendido controle social da Administração após o ingresso de demanda e mediante a solicitação judicial, demonstrando como a ação popular tem se depreciado, fazendo as vezes de uma ouvidoria ou canal de transparência.

É comum e próprio da democracia que haja manifestação popular em discordância com as decisões políticas que, em prol de algum valor, sacrificam tantos outros e geram insatisfação. Nesse ponto, como abordado nesta pesquisa, um aprimoramento do governo, na direção de um governo mais digital, permitiria que essa espécie de manifestação fosse deduzida em canais próprios, que lhes assegurasse a visibilidade e a resposta adequadas, dispensando a propositura de ações populares custosas e desnecessárias.

A ausência de um governo plenamente digital e transparente também leva à tragédia da ação popular (tema abordado no item 3.6.2), chegando ao número de mais de 90% das ações populares que são extintas sem julgamento de mérito ou julgadas improcedentes (item 3.3).

Exposto esse panorama, pode-se concluir que em um governo digital efetivo haveria menor necessidade de ajuizamento de ações populares, já que os cidadãos disporiam de outros canais para obter informações e manifestar suas irresignações. Além disso, as ações populares poderiam ser instrumentos mais efetivos, porquanto mitigada a hipossuficiência do cidadão em relação à parte demandada pela possibilidade de melhor instrução da ação popular.

Há um diálogo necessário e ainda incipiente entre a ação popular e o governo digital, visto que ambos são ferramentas para o exercício do controle social pelos cidadãos e, em última análise, de defesa da própria democracia.

---

<sup>931</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 5ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5065639-33.2021.4.04.7100**. Data de autuação: 08 set. 2021. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5065639-33.2021.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5065639-33.2021.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

### 4.3.3 Ação popular civil pública

A expressão que intitula este item é emprestada do artigo “Lei 13.004, de 24.06.2014: ‘ação civil pública popular’ ou ‘ação popular civil pública?’” de autoria de José Marcelo Menezes Vigliar<sup>932</sup>. O artigo comenta como a alteração trazida pela Lei nº 13.004/2014<sup>933</sup> no objeto da Lei 7.347/1985<sup>934</sup> aproximou o objeto ação civil pública da ação popular.

Foram apresentadas, no curso do item 4.3 deste trabalho, algumas propostas para melhorar e efetividade da ação popular. Não se pode desconsiderar, todavia, que a ação popular não é um fim em si mesma, pois é um instrumento a serviço da proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural<sup>935</sup>. Portanto, se houver outro instrumento mais eficiente para a tutela desses interesses públicos, ele deve ser privilegiado em detrimento do instrumento menos eficiente.

Em 24 de junho de 2014, a Lei nº 13.004<sup>936</sup> alterou a Lei da Ação Civil Pública<sup>937</sup> para acrescentar entre os objetos da ACP a defesa do patrimônio público e social. Essa alteração consolidou entendimento jurisprudencial e doutrinário, até então não pacífico, de que a ação civil pública se presta também para a defesa do patrimônio

<sup>932</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>933</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>934</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>935</sup> NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de processo constitucional**. Mandado de segurança – Ação civil pública – Ação popular – Habeas data – Mandado de injunção – ADIN – ADECON – ADPF. São Paulo: Almedina, 2021. 282 p., p. 158.

<sup>936</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>937</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

público e social, aproximando a Lei da Ação Civil Pública da Lei da Ação Popular no que diz respeito ao objeto de ambas<sup>938</sup>.

Susana Henriques da Costa, em obra publicada em 2009 – portanto, anterior à publicação da Lei nº 13.004<sup>939</sup> que alterou a Lei da Ação Civil Pública<sup>940</sup> – destacou que a ação civil pública é um instrumento processual destinado à proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme previsto na Lei nº 7.347/85. No entanto, para a autora, nem todos os interesses relacionados ao patrimônio público podem ser tutelados por essa via. A moralidade administrativa e o erário, por exemplo, são interesses gerais da sociedade, que não beneficiam diretamente os membros da comunidade política, mas são de interesse de todos. Para Costa, esses interesses não se enquadravam no âmbito da ação civil pública, pois não estão expressamente previstos na lei ou em normas correlatas. A única exceção é quando o Ministério Público é o autor da ação civil pública, pois a Constituição Federal lhe confere essa legitimidade para a defesa do patrimônio público em sentido amplo, conforme preceitua o artigo 129, III<sup>941 e 942</sup>.

A autora concluiu, antes da edição da Lei nº 13.004<sup>943</sup>, que a tutela dos interesses difusos e coletivos pode ser exercida por meio de duas ações principais: a ação popular e a ação civil pública. Ambas possuem objetos mediatos que se sobrepõem em alguns aspectos, mas não se confundem. A ação popular visa proteger

<sup>938</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>939</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>940</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>941</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 129. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>942</sup> COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular. São Paulo: Quartier Latin, 2009. 412 p., p. 157-158.

<sup>943</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

o patrimônio público em sua integralidade e a moralidade administrativa, bem como o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, da CF<sup>944</sup>. A ação civil pública, por sua vez, abrange o patrimônio público em sua totalidade, quando proposta pelo Ministério Público, e apenas o patrimônio público não-pecuniário, quando proposta pelos demais legitimados. Além disso, a ação civil pública não tem por objeto direto a moralidade administrativa, mas pode abarcar qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo<sup>945</sup>.

A Lei nº 13.004/2014 trouxe uma mudança na relação entre a ação popular e a ação civil pública, aproximando os seus objetos de tutela. A ação popular sempre teve como finalidade a proteção do patrimônio público, sendo um instrumento de exercício da cidadania e da democracia participativa. Qualquer cidadão, no gozo dos seus direitos políticos, pode propor uma ação popular para defender o interesse coletivo. Já a ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/1985, previa expressamente a defesa de outros interesses difusos ou coletivos, como o meio ambiente, o consumidor e a ordem econômica. Entre as pessoas jurídicas, a defesa do patrimônio público ficava reservada ao Ministério Público<sup>946</sup>.

Com a alteração promovida pela Lei nº 13.004/2014, as associações civis passaram a ter legitimidade expressa para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público e social. Essa alteração na lei ampliou o rol de legitimados para essa modalidade de tutela coletiva, permitindo que as associações civis possam atuar em conjunto ou em substituição ao Ministério Público na defesa dos bens públicos. Assim, houve uma simetria entre os objetos da ação popular e da ação civil pública, que passaram a abranger a proteção do patrimônio público e social<sup>947</sup>.

---

<sup>944</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>945</sup> COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular. São Paulo: Quartier Latin, 2009. 412 p., p. 172.

<sup>946</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>947</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Essa alteração no objeto da ação civil pública vai ao encontro de antiga crítica ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal de que a pessoa jurídica não tem legitimidade para o ajuizamento da ação popular<sup>948 e 949</sup>.

Horácio Wanderlei Rodrigues e Eduardo de Avelar Lamy, ao analisarem as dificuldades do acesso à Justiça no Brasil, ilustram uma das causas dessa situação: a restrição da legitimidade para ajuizar a ação popular, que reduz o potencial desse instrumento de defesa dos interesses coletivos. Para superar esse obstáculo, eles propõem que se amplie o rol de legitimados para as ações coletivas e individuais homogêneas, especialmente para aquelas que envolvem direitos difusos. Além disso, eles sugerem que se estenda a legitimidade para a ação popular a outras entidades sociais, como partidos políticos, sindicatos, organizações não governamentais e associações comunitárias<sup>950</sup>.

A despeito de a jurisprudência não admitir a propositura de ação popular por pessoa jurídica<sup>951</sup>, a alteração promovida na LACP pela Lei nº 13.004/2014<sup>952</sup>, ao estabelecer expressamente entre os fins da Ação Civil Pública a proteção ao patrimônio público e social, bem tradicionalmente tutelado por meio da ação popular, autoriza taxativamente que não só o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações e as sociedades de economia mista, mas também as associações que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social possam ajuizar ação civil pública para a proteção dos direitos difusos relativos ao patrimônio público<sup>953</sup>.

---

<sup>948</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Diário de Justiça de 25 jul. 1963. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 29, n. 42, p. 52398, 1963.

<sup>949</sup> NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de processo constitucional**. Mandado de segurança – Ação civil pública – Ação popular – Habeas data – Mandado de injunção – ADIN – ADECON – ADPF. São Paulo: Almedina, 2021. 282 p., p.161.

<sup>950</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 132-133.

<sup>951</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Diário de Justiça de 25 jul. 1963. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 29, n. 42, p. 52398, 1963.

<sup>952</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>953</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, arts. 1º e 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

Já em 1935, Clovis Bevilacqua, em conferência apresentada na cidade de Fortaleza/CE, criticou a defesa do patrimônio público por meio da ação popular em face dos problemas decorrentes da ampla legitimidade ativa de qualquer cidadão, elogiando, em contrapartida, a defesa desse patrimônio por meio de pessoas jurídicas ou de órgãos despersonalizados, como o Ministério Público:

No livro referente aos factos jurídicos, surgem as acções populares, que não tiveram entrada na codificação civil, após detido exame da sua desnecessidade.

“Qualquer cidadão, determina o art. 113 n. 38 da Constituição, será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos actos lesivos do patrimonio da União, dos Estados ou dos Municípios.”

Sem negar o caracter democratico dessa resurreição, receio que nos venham dahi inconvenientes, que a bôa organização do Ministerio Público evita.

Para funcções déssa classe, a sociedade possui orgãos adequados, que melhor as desempenham do que qualquer do povo<sup>954</sup>.

No mesmo sentido, Mauro Cappelletti entende que a pessoa física é inapta para defender adequadamente os interesses coletivos. O jurista italiano afirma que o autor sozinho “não age; se o faz, é um herói; no entanto, se é legitimado a agir não meramente para si, mas pelo grupo inteiro do qual é membro, tal herói será subtraído ao ridículo destino de Dom Quixote, em vã e patética luta contra o moinho de vento<sup>955</sup>”.

As associações civis têm na ação civil pública um instrumento mais eficaz do que a ação popular para a proteção do patrimônio público. A maior capacidade técnica e até mesmo a responsabilidade dos legitimados para a ação civil pública em relação ao cidadão, único legitimado para a ação popular, faz com que o interesse público possa ser mais bem tutelado por meio da ação civil pública.

<sup>954</sup> BEVILAQUA, Clovis. A constituição e o código civil: conferência pronunciada pelo professor Clovis Bevilacqua em Fortaleza. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 919, p. 35-42, maio 2012.

<sup>955</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça admite, com fundamento no inciso VIII do artigo 1º da LACP<sup>956</sup> acrescentado pela Lei nº 13.004/2014<sup>957</sup>, a utilização da ação civil pública como instrumento para a proteção do patrimônio público e social<sup>958</sup>.

Assim, revela-se vantajoso incentivar a utilização da ação civil pública em detrimento da ação popular, atribuindo a esta última um caráter residual, para as excepcionais situações em que não se encontrar nos legitimados do artigo 5º da LACP nenhum interessado na proteção do patrimônio público e social<sup>959</sup>.

---

<sup>956</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 1º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023

<sup>957</sup> BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>958</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.784.354/MS**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de Julgamento: 20/08/2019, data de publicação: 18/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201802873203&dt\\_publicacao=18/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802873203&dt_publicacao=18/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

<sup>959</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985, art. 5º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023

## 5 CONCLUSÃO

Não é exclusividade da ação popular a possibilidade de veicular uma pretensão inadequada, ou mesmo frívola. Para as demais ações, porém, excetuada a hipótese de justiça gratuita, o autor deve sopesar sua chance de ganho em face da parte adversa com os possíveis custos de sua derrota, o que não ocorre na ação popular. Nela, eventual ônus financeiro fica por conta somente de eventual condenação por litigância de má-fé – verificada com muito mais frequência do que efetivamente reprimida.

Outra particularidade da ação popular que realça a importância de seu aprimoramento é o componente comportamental que costumeiramente impulsiona sua iniciativa. Se já é conhecida a sazonalidade dessa demanda em períodos eleitorais, por exemplo, a recente pandemia de Covid-19 acendeu um alerta para a sujeição do Judiciário ao influxo exacerbado de ações em momentos de instabilidade.

Ao propiciar, pela via da substituição processual, que o cidadão buscasse a tutela dos direitos da coletividade, sequer se tinha, à época da regulamentação da ação popular, a dimensão das especificidades desses direitos em relação aos individuais. Essa concepção de direitos coletivos era ainda tão incipiente que somente 20 anos mais tarde foi editado outro diploma a regulamentar demanda também voltada a sua tutela – a Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública.

Com a evolução da sociedade e da compreensão desses direitos, paralelamente ao surgimento de novos diplomas legislativos para a sua proteção vem tomando forma o que hoje se conhece como microssistema do processo coletivo, com o acréscimo progressivo de outras leis nas últimas décadas, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, da Lei do Mandado de Segurança, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso.

Destarte, ao inaugurar a regulamentação da tutela coletiva, previamente à consciência do seu real alcance, é inegável que a ação popular tem o mérito de ser um instituto inovador.

Contudo, é possível observar que o microssistema do processo coletivo ainda carece de estruturação e definição de seus contornos, bem como de disciplina da inter-relação de suas normas internas e do microssistema com o restante do ordenamento, notadamente nos casos de lacunas ou conflitos de normas.

A literatura dedicada à ação popular é, como regra, apologética de seu escopo democrático de exercício da cidadania em prol da coletividade. Todavia, a observação dessas ações na prática descortina um instituto em crise, mormente por sua inefetividade e desvirtuamento.

Como confirmaram os números expostos dentro do recorte deste trabalho, mais de 90% das ações populares foram julgadas improcedentes ou extintas sem julgamento do mérito. Com efeito, a ação popular tem sido frequentemente manejada como um mecanismo acessível e inconsequente de veiculação de interesses individuais, pleitos com motivação político-ideológica ou mesmo de importunação de autoridades e agentes públicos, dentre outras situações alheias ao interesse coletivo e dissonantes da defesa dos bens jurídicos que compõem seu objeto.

Trata-se de um fenômeno complexo e multifatorial, cujas causas se espraiam desde as disposições da própria Lei da Ação Popular até fatores comportamentais da população e da cultura do Judiciário.

Embora se repute necessárias modificações legislativas para a adequação da ação popular à realidade atual, como defendido pela parcela da doutrina atenta à sua obsolescência, este trabalho demonstrou que já se encontram, no ordenamento pátrio vigente, estratégias promissoras para o aprimoramento desse instituto.

Desse modo, foi possível observar como, por intermédio da otimização de normas processuais já existentes, é possível desencorajar o ajuizamento de ações populares divorciadas de seu escopo genuíno. Isso se dá a partir do recrudescimento do Judiciário com a litigância temerária, mediante a aplicação das penas pela má-fé processual dos autores populares que pretendem se valer dessa ação para obter interesses escusos. No mesmo intento, vislumbra-se eficaz a extensão à ação popular do princípio da simetria, utilizado na ação civil pública, para abstrair a condenação da parte ré ao pagamento de honorários advocatícios, impedindo, assim, o ajuizamento de demandas com o fim precípua de perceber elevadas verbas honorárias sucumbenciais.

Em relação às ações populares já ajuizadas, cumpre abordar de forma assertiva aquelas inadequadas, para que, com a redução de seu trâmite, consumam menos recursos do Judiciário e demais atores envolvidos. Nesse ponto, propôs-se intimar a Fazenda Pública antes do deferimento da liminar, oportunizando-lhe a manifestação adiantada de matérias que possam encerrar o feito (como no caso de indeferimento ou de improcedência liminar do pedido, por exemplo) ou mesmo corrigir

seu processamento (incompetência do juízo afastado do local do dano ou a necessidade de reunião de ações em face da conexão por afinidade, dentre outros).

Sem embargo do olhar crítico à ação popular, devido ao depauperamento desse instituto, também foi possível reconhecer – como, inclusive, ilustrado nos exemplos citados neste trabalho – situações nas quais as demandas da coletividade não encontram instituições dispostas a agir em sua defesa, ou nas quais se configura um conflito de interesses entre a coletividade e os legitimados para defendê-la, despontando o cidadão como único ou mais isento representante dos direitos coletivos lesados. Destarte, mesmo com o refinamento do microsistema do processo coletivo e o advento de novos instrumentos de tutela coletiva, a ação popular remanesce como instituto imprescindível no ordenamento de um estado democrático.

Para situações tais, ou melhor, para todas as ações populares que veiculem pretensões confluentes com seu escopo constitucional, há que se otimizar seu trânsito e seus potenciais resultados. Nesse mister, a definição da competência pelo local do dano, aplicando-se o regramento previsto no Código de Defesa do Consumidor e na Lei da Ação Civil Pública, corrige uma distorção bem-intencionada de superado entendimento jurisprudencial de facultar ao autor popular definir livremente a competência territorial da ação. Sob o pretexto de facilitar seu acesso à Justiça, o que tem se verificado é que a proposição de demandas em locais sem qualquer relação com os fatos tratados se dá em detrimento da eficiência da instrução e até da proximidade necessária para a adequada compreensão do objeto da ação, tudo isso em colisão com o melhor resultado potencial para a coletividade.

Finalmente, com as modificações legislativas incidentes na Lei da Ação Civil Pública que culminaram na simetria entre os objetos de proteção do patrimônio público e social dessa ação e da ação popular, admite-se que o fomento ao manejo da ação civil pública em detrimento da ação popular, pelo porte e expertise dos legitimados daquela, tende a surtir melhor efeito na defesa da coletividade, relegando-se às ações populares um lugar subsidiário (ainda que imprescindível, como dito), de modo que a ação popular seja admitida quando verificada a inércia dos demais atores diante de uma suposta lesão a um dos bens jurídicos por ela protegidos.

Insistir no olhar ingênuo em relação à ação popular e na sua defesa como um fim em si mesma é olvidar que se trata de um instrumento de defesa de outros bens jurídicos (moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio público, histórico e cultural), e que são esses bens que deveriam estar em primeiro plano.

Dito de outro modo, a vulgarização da ação popular, consistente na proliferação de ações frívolas e inadequadas a atravancar o judiciário e consumir recursos públicos (frisando que a prestação jurisdicional é um bem público não excludente e rival) faz com que seu impacto negativo ofusque o positivo.

É inegável que a ação popular se reveste, também, de um valor simbólico. Não só pela sua longevidade no ordenamento pátrio, mas sobretudo por ter o condão de alçar o cidadão comum ao mesmo *status* da máxima autoridade no país, com o poder de inculpá-la perante o Estado-Juiz pelas condutas lesivas à coletividade. Essa valorização do indivíduo enquanto corresponsável pela proteção da coisa pública robustece a democracia e o sentimento de cidadania. Por outro lado, o apego a essa simbologia sem compromisso com a efetividade e funcionalidade pode fazer com que a ação popular se torne um instituto ilusório, um armamento desmuniado do cidadão.

Outrossim, o problema transcende a inocuidade. Cada cidadão que se vale da ação popular para veicular demanda frívola ou infrutífera onera impunemente a mesma coletividade da qual se proclama defensor. Trata-se de um dano que não se mensura e que se dilui, mas que se faz sentir por todos, seja na lentidão do Judiciário, seja na carga tributária de um Estado dispendioso.

A ação popular não costuma despertar grandes debates. Mas deveria.

## REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. Pulverização de demandas. Insegurança jurídica e distorções no mercado. Reunião dos processos. *In*: ABBOUD, Georges. **Pareceres - Vol. 2**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- ABDO, Helena Najjar. O (equivocadamente) denominado "ônus da sucumbência" no processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 140, p. 37-53, out. 2006.
- ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. A legitimação do autor da ação popular. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 132, p. 52-74, fev. 2006.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- ALMEIDA, José Luiz Gavião de. A ação popular e a Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 85, n. 729, p. 75-82, jul. 1996. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000909384>. Acesso em: 7 fev. 2024.
- ALVIM, José Manoel de Arruda. Ação popular. **Revista de Processo**, ano 8, n. 32, p. 163-177, out.-dez. 1983.
- ALVIM, José Manuel de Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- ALVIM, Teresa Arruda. **Nulidades do Processo e da Sentença**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- ANDRADE, Dauton Luis de. Estratégias para a advocacia pública no combate à profusão de ações populares. *In*: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 89-104.
- ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. **Comentários ao Código de Processo Civil. v. 2**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Curso de processo civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. I**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro - Vol. III**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BARBI, Celso Agrícola. **Comentários Ao Código De Processo Civil**: Lei n. 5.869. Artigos 1 a 153 - Volume I. 13. ed. São Paulo: Forense, 2009. 484 p.

BARROSO, Luís Roberto. Ação popular e ação civil pública. Aspectos comuns e distintivos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 233-241, jul./set. 1993.

BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microsistema da Tutela Coletiva e a Sua Interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 68, p. 57-132, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-68/pags-57-132>. Acesso em: 20 set. 2023.

BENEDUZI, Renato. **Comentários ao Código de Processo Civil - Vol. II**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BERNARDI, Ovídio. Ação de enriquecimento ilícito e ação popular. **Revista De Direito Administrativo**, [s. l.], n. 68, p. 412–418, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v68.1962.23096>. Acesso em: 7 fev. 2024.

BEVILAQUA, Clovis. A constituição e o código civil: conferência pronunciada pelo professor Clovis Bevilaqua em Fortaleza. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 919, p. 35-42, maio 2012.

BORGES, Marcus Vinicius Motter. **Medidas coercitivas atípicas nas execuções pecuniárias**: parâmetros para a aplicação do art. 139, IV do CPC/2015. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 395 p.

BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor] **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1969)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969). Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Consultas ao Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB)**. [Brasília]: ANAC, [2024]. Disponível em: [https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons\\_rab.asp](https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons_rab.asp). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Câmara do Deputados. **Controle cidadão - cota para o exercício da atividade parlamentar**. Brasília: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: [https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_I%2FPainelCNJ.qvw&anonymous=true&document=qvw\\_I%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_I%2FPainelCNJ.qvw&anonymous=true&document=qvw_I%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Páginas dos Tribunais**. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/tribunais>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel CACOL – Cadastro Nacional de Ações Coletivas**. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cacol>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1939. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm). Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acesso em: 16 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 03 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm). Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 13 set. 2023.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.** Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm). Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria nº 889, de 19 de junho de 2019.** Aprova o Regulamento para o Alto Comando do Exército (R-189) e dá outras providências. [Brasília, DF]: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001\\_estatuto\\_regulamentos\\_regimentos/02\\_regulamentos/port\\_n\\_889\\_cmdo\\_eb\\_19jun2019.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_889_cmdo_eb_19jun2019.html). Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Um Governo Transparente e Aberto.** [Brasília]: Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços

Públicos, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/transparente-e-aberto>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Portal da Transparência. **Controle Social**. [Brasília]: Controladoria-Geral da União, [2024]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **AgInt nos EAREsp n. 359.570/MS**. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Data de julgamento: 16/05/2018, data de publicação: 23/05/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201301923450&dt\\_publicacao=23/05/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301923450&dt_publicacao=23/05/2018). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **AgInt nos EAREsp n. 828.525/SP**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 03/10/2018, data de publicação: 16/10/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201503151149&dt\\_publicacao=16/10/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503151149&dt_publicacao=16/10/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **AgInt nos EREsp n. 1.531.578/CE**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Data de julgamento: 07/11/2018, data de publicação: 27/11/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201501101205&dt\\_publicacao=27/11/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501101205&dt_publicacao=27/11/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **EAREsp n. 962.250/SP**. Relator: Min. Og Fernandes. Data de julgamento: 15/08/2018, data de publicação: 21/08/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602050849&dt\\_publicacao=21/08/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602050849&dt_publicacao=21/08/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **EREsp n. 1.319.232/DF**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 16/10/2019, data de publicação: 30/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201200771573&dt\\_publicacao=30/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200771573&dt_publicacao=30/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática - Ministra Laurita Vaz). **HC n. 458.655/PR** Relator: Min Felix Fischer. Data da decisão: 12/07/2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=85504908&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201801697240&data=20180802&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=85504908&tipo_documento=documento&num_registro=201801697240&data=20180802&formato=PDF). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). **AREsp n. 1.700.487/SC**. Relator: Min João Otávio de Noronha. Data de publicação: 23/06/2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=110934975&num\\_registro=202001084522&data=20200623](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=110934975&num_registro=202001084522&data=20200623). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). **REsp n. 2.028.214/PR**. Relator: Min. Francisco Falcão. Data de publicação: 10/03/2023. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo\\_documento=documento&componente=MON&sequencial=172864085&num\\_registro=202202989990&data=20230310](https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=172864085&num_registro=202202989990&data=20230310). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 126601/MG**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 27/11/2013, data de publicação: 05/12/2013. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201300253945&dt\\_publicacao=05/12/2013](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300253945&dt_publicacao=05/12/2013). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC 164.362/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 12/06/2019, data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900695568&dt\\_publicacao=19/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900695568&dt_publicacao=19/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **CC n. 47.950/DF**. Relatora: Min. Denise Arruda. Data de julgamento: 11/4/2007, data de publicação: 07/05/2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200500125682&dt\\_publicacao=07/05/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500125682&dt_publicacao=07/05/2007). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **EDcl no CC n. 138.068/RJ**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Data de julgamento: 22/02/2017, data de publicação: 07/03/2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201301609711&dt\\_publicacao=18/12/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301609711&dt_publicacao=18/12/2017). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.521.617/MG**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Data de julgamento: 16/05/2017, data de publicação: 22/5/2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201500623453&dt\\_publicacao=22/05/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500623453&dt_publicacao=22/05/2017). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.733.540/DF**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Data de julgamento: 25/11/2019, data de publicação: 04/12/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201800764357&dt\\_publicacao=04/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800764357&dt_publicacao=04/12/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt no REsp n. 1.970.152/DF**. Relator: Min. Paulo Sérgio Domingues. Data de julgamento: 13/11/2023, data de publicação: 17/11/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202103406342&dt\\_publicacao=17/11/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103406342&dt_publicacao=17/11/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.055.416/SC**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Data de julgamento: 25/9/2023, data de publicação: 28/9/2023. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202300546552&dt\\_publicacao=28/09/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300546552&dt_publicacao=28/09/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **AgRg no REsp n. 875.799/SP**. Relator: Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 07/10/2008, data de publicação: 03/11/2008. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200601767624&dt\\_publicacao=03/11/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601767624&dt_publicacao=03/11/2008). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **EDcl no AgInt no REsp n. 2.021.185/RJ**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Data de julgamento: 25/09/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202202589908&dt\\_publicacao=02/10/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202589908&dt_publicacao=02/10/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **REsp n. 84.835/SP**. Relator: Min. Demócrito Reinaldo. Data de julgamento: 03/09/1998, data de publicação: 26/10/1998. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=199600005338&dt\\_publicacao=26/10/1998](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199600005338&dt_publicacao=26/10/1998). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **AgInt no AREsp n. 1308166/MA**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 11/06/2019, data de publicação: 28/06/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201801409475&dt\\_publicacao=28/06/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801409475&dt_publicacao=28/06/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **AgInt no AREsp n. 765013/SP**. Relator: Min. Raul Araújo. Data de julgamento: 22/11/2021, data de publicação: 30/11/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201502064453&dt\\_publicacao=30/11/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502064453&dt_publicacao=30/11/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **AgInt no REsp 1785224/TO**. Relator: Min. Raul Araújo. Data de julgamento: 13/03/2023, data de publicação: 31/03/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201803244774&dt\\_publicacao=31/03/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803244774&dt_publicacao=31/03/2023). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **REsp n. 1.221.941/RJ**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 24/02/2015, data de publicação: 14/04/2015. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201002090466&dt\\_publicacao=14/04/2015](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002090466&dt_publicacao=14/04/2015). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **AgInt no AgInt no CC n. 176.677/SP**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Data de julgamento: 20/09/2022, data de publicação 27/9/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202003302440&dt\\_publicacao=27/09/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003302440&dt_publicacao=27/09/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **AgInt no REsp 1.883.545/DF**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 04/10/2021, data de publicação: 07/10/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001702381&dt\\_publicacao=07/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001702381&dt_publicacao=07/10/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **EDcl no REsp n. 538.240/MG**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Data de julgamento: 17/04/2007, data de publicação: 30/04/2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200300910462&dt\\_publicacao=30/04/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200300910462&dt_publicacao=30/04/2007). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.035.604/RS**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Data de julgamento: 05/02/2009, data de publicação: 26/02/2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200800451001&dt\\_publicacao=26/02/2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800451001&dt_publicacao=26/02/2009). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.784.354/MS**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de Julgamento: 20/08/2019, data de publicação: 18/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201802873203&dt\\_publicacao=18/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802873203&dt_publicacao=18/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.796.436/RJ**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 09/05/2019, data de publicação: 18/06/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900021845&dt\\_publicacao=18/06/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900021845&dt_publicacao=18/06/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 1.925.492/RJ**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 04/05/2021, data de publicação: 01/07/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202100623766&dt\\_publicacao=01/07/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100623766&dt_publicacao=01/07/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 693.110/MG**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Data de julgamento: 06/04/2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200401308222&dt\\_publicacao=22/05/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401308222&dt_publicacao=22/05/2006). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **REsp n. 945.238/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de julgamento: 09/12/2008, data de publicação: 20/4/2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200601143691&dt\\_publicacao=20/04/2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601143691&dt_publicacao=20/04/2009). Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **AgInt no REsp 1.799.493/RJ**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 16/03/2021, data de publicação: 04/05/2021. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900507110&dt\\_publicacao=04/05/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900507110&dt_publicacao=04/05/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.961.250/PR**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de julgamento: 23/05/2022, data de publicação: 26/5/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202102667935&dt\\_publicacao=26/05/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102667935&dt_publicacao=26/05/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp 1.817.845**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 10/10/2019, data de publicação: 17/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601478267&dt\\_publicacao=17/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira turma). **REsp n. 1.628.065/MG**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de Julgamento: 21/02/2017, data de publicação: 04/04/2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602518204&dt\\_publicacao=04/04/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602518204&dt_publicacao=04/04/2017). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1.770.890/SC**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Data julgamento: 18/8/2020, data de publicação: 26/08/2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201801958689&dt\\_publicacao=26/08/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801958689&dt_publicacao=26/08/2020). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1.987.688/PR**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 22/11/2022, data de publicação: 24/11/2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202200539075&dt\\_publicacao=24/11/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200539075&dt_publicacao=24/11/2022). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1733387/SP**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 15/05/2018, data de publicação: 18/05/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201501894462&dt\\_publicacao=18/05/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501894462&dt_publicacao=18/05/2018). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp n. 1893387/SP**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 22/06/2021, data de publicação: 30/06/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001810681&dt\\_publicacao=30/06/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001810681&dt_publicacao=30/06/2021). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 235**. Diário de Justiça de 10 fev. 2000, p. 20. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011\\_18\\_capSumula235.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_18_capSumula235.pdf). Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Primeira instância**. Brasília: STM, [2024]. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/o-stm-stm/primeira-instancia>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ACO 622 QO**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Relator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 07/11/2007, data de publicação: 15/02/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur4535/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 4296**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Min. Alexandre De Moraes. Data de julgamento: 09/06/2021, data de publicação: 11/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454225/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 5766**, Relator: Min. Roberto Barroso. Relator do Acórdão: Min. Alexandre De Moraes. Data de julgamento: 20/10/2021, data de publicação: 02/05/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454225/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AO 2489 AgR/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 29/06/2020, data de publicação: 13/08/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429278/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AO 859 QO**. Relator: Min. Ellen Gracie. Relator do acórdão: Min. Maurício Corrêa. Data de julgamento: 11/10/2001, data de publicação: 01/08/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14375/false>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Popular e Competência da Justiça Eleitoral. **Informativo 215**, 18 e 19 de dezembro de 2000 e 1º e 2 de fevereiro de 2001 Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo215.htm>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Diário de Justiça de 25 jul. 1963. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 29, n. 42, p. 52398, 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 450**. Diário de Justiça de 08 out. 1964, p. 3646.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (Segunda Turma). **AG 0001194-12.1996.4.01.0000**. Relator: Desembargador Federal Carlos Moreira Alves. Data de julgamento: 18/11/2002. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=00011941219964010000>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. **Ação Popular 1014575-20.2017.4.01.3400**. Decisão liminar de 25/10/2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima segunda turma). **AG 5039304-97.2022.4.04.0000**. Relator: João Pedro Gebran Neto. Juntado aos autos em 12/04/2023. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003958784&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=b1f0a8cf](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003958784&versao_gproc=3&crc_gproc=b1f0a8cf). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Décima Segunda Turma). **AC 5021296-34.2016.4.04.7000**. Relatora: Gisele Lemke. Data de julgamento: 10 nov. 2023 Disponível em:  
[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5008874-67.2020.4.04.7200**. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em:  
[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50088746720204047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5004277-19.2015.4.04.7204**. Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. Juntado aos autos em 09/06/2023. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003894544&versao\\_gproc=7&crc\\_gproc=223f6ca7](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003894544&versao_gproc=7&crc_gproc=223f6ca7). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5021545-64.2016.4.04.7200**. Relator: Marcos Roberto Araujo Dos Santos. Juntado aos autos em 14/12/2023. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004220948&versao\\_gproc=5&crc\\_gproc=9a892262](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004220948&versao_gproc=5&crc_gproc=9a892262). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Quarta Turma). **AC 5009442-47.2015.4.04.7204**. Data da decisão: 07 jun. 2023. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003948019&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=7dbf9b29](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003948019&versao_gproc=3&crc_gproc=7dbf9b29). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AC 5008416-70.2013.4.04.7208**. Relatora Marga Inge Barth Tessler. Juntado aos autos em 01/07/2020. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40002099276&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=24b37ef5](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002099276&versao_gproc=3&crc_gproc=24b37ef5). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5012773-71.2022.4.04.0000**. Relatora Vânia Hack De Almeida, juntado aos autos

em 21/06/2022. Disponível em:

[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40003502467&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=a89938d8](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003502467&versao_gproc=3&crc_gproc=a89938d8). Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AG 5050916-32.2022.4.04.0000**. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 15/08/2023. Disponível em:

[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004026745&versao\\_gproc=4&crc\\_gproc=90468bfe](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004026745&versao_gproc=4&crc_gproc=90468bfe). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Terceira Turma). **AC 5006284-20.2020.4.04.7200**. Relator: Roger Raupp Rios. Juntado aos autos em 13/12/2023. Disponível em:

[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40004253254&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=e0ef7fbe](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40004253254&versao_gproc=3&crc_gproc=e0ef7fbe). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Competência e Estrutura da Justiça Federal**. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=3026](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=3026). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Eproc**. Disponível em:

<https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Portal Unificado da Justiça Federal na 4ª Região**. Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/consulta-processual/>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Itajaí. **Ação Popular 5008416-70.2013.4.04.7208**. Data de autuação: 16 out. 2013. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008416-70.2013.4.04.7208&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Florianópolis. **Ação Popular 5008874-67.2020.4.04.7200**. Data de autuação: 08 maio 2020. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008874-67.2020.4.04.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. **Portal Unificado da Justiça Federal na 4ª Região**. Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/consulta-processual/>. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5050772-69.2020.4.04.7100**. Data de autuação: 13 set. 2020. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5050772-69.2020.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5050772-69.2020.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 2ª Vara Federal de Joinville. Ação popular **5001561-23.2018.4.04.7201**. Data de autuação: 17 fev. 2018. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5001561-23.2018.4.04.7201&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5001561-23.2018.4.04.7201&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 5ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5065639-33.2021.4.04.7100**. Data de autuação: 08 set. 2021. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5065639-33.2021.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5065639-33.2021.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 4ª Vara Federal de Porto Alegre. **Ação Popular 5037253-56.2022.4.04.7100**. Data de autuação: 19 jul. 2022. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5037253-56.2022.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Popular 5032330-12.2021.4.04.7200**. [segredo de justiça].

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5009442-47.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 22 out. 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5009442-47.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina Juízo Substituto da 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5004277-19.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 07 maio 2015. Disponível em:

[https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5004277-19.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5008691-60.2015.4.04.7204**. Data de autuação: 24 set. 2015. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008691-60.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5008691-60.2015.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5006283-62.2016.4.04.7204**. Data de autuação: 15 ago. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5006283-62.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5006283-62.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. 4ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Popular 5005352-59.2016.4.04.7204**. Data de autuação: 11 jul. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-59.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5005352-59.2016.4.04.7204&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Seção Judiciária do Paraná. 1ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Popular 5021296-34.2016.4.04.7000**. Data de autuação: 29 abr. 2016. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5021296-34.2016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=&seq=). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **SÚMULA 38**: São devidos os ônus sucumbenciais na ocorrência de perda do objeto por causa superveniente ao ajuizamento da ação. DJ (Seção 2) de 15-07-96, p.48558.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região (Pleno). **Conflito de Competência Processo n. 20100000006637**. Relator: Desembargador Federal Leonardo Resende Martins (Convocado). Data de julgamento: 14/07/2010. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/processo/20100000006637>. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. **Consulta processual Justiça Federal de São Paulo – TRF3**. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Contrato de exercitação de urnas eletrônicas**. [Brasília]: Tribunal Superior Eleitoral, [2024]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/contratos/contratos-de-exercitacao-de-urnas-eletronicas>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRITO, Thiago Carlos de Souza; LOPES, Caroline. Não mencione a litigância de má-fé: análise empírica da responsabilidade por dano processual no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 407-428, nov. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170304>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Comentários ao código de processo civil – volume 1** (arts. 1º a 317). São Paulo: Saraiva, 2017. 599 p.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do poder público em juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 680 p.

BUFULIN, Augusto Passamani; ARAÚJO, Caio Souto. Julgamento conforme o estado do processo no Código de Processo Civil de 2015 – Parte 1: da extinção do processo ao julgamento antecipado parcial do mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 47, v. 326, p. 27-50, abr. 2022.

BÜLOW, Oskar Von. **Teoria das Exceções e dos Pressupostos Processuais**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas (SP): LZN Editora, 2005.

BURLE FILHO, José Emmanuel; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. Ação civil pública: essencial instrumento democrático e sua crescente utilização lesiva à dignidade da pessoa humana. In: MILARÉ, Édís (Org.). **Ação Civil Pública: após 35 anos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CABRAL, Antonio do Passo. Da coisa julgada. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* (Coord.). **Breves comentários ao novo código de processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CAHALI, Yussef Said. **Honorários advocatícios**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 1399 p.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Será o fim da categoria "condição da ação"? Uma resposta a Fredie Didier Junior. **Revista de Processo**, v. 197, p. 261-269, jul. 2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522900/mod\\_resource/content/1/C%C3%82MARA%2C%20condi%C3%A7%C3%B5es%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522900/mod_resource/content/1/C%C3%82MARA%2C%20condi%C3%A7%C3%B5es%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 08 fev. 2024.

CAMARGO, Solano de. **Forum shopping**: modo lícito de escolha de jurisdição? 2015. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-21122015-193317/publico/forum\\_shopping.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-21122015-193317/publico/forum_shopping.pdf). Acesso em: 08 fev. 2024.

CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo D'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Curso de processo civil completo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord). **Tratado de direito administrativo vol. 7**: controle da administração pública e responsabilidade do Estado. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CARVALHO, Angelo Prata de. O abuso de direito de ação no processo civil brasileiro – contornos teóricos e práticos do assédio processual a partir da análise do recurso especial 1.817.845. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 319, p. 339-357, set. 2021.

CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **Coisa julgada e questões prejudiciais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CCJ sabatina André Mendonça indicado para vaga no STF - 1/12/2021. Brasília, 2021. 1 transmissão ao vivo (8h36'08"). Publicado pelo Canal TV Senado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LeWqJ4yAVA4> Acesso em 03 out. 2023.

CHIOVENDA, Giuseppe. **A ação no sistema dos direitos**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 135 p.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Tradução de Paolo Capitanio, com anotações do prof. Enrico Tullio Liebman. 2. Ed. Campinas: Bookseller, 2009. 1.323 p.

COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular. São Paulo: Quartier Latin, 2009. 412 p.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos de direito processual civil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CRISTÓVAM; José Sérgio da Silva; MEZZAROBBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil.

**Intematonal Journal of Digital Law**; Belo Horizonte; ano 2, n. 2, p. 55-77, maio/ago. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Será o fim da categoria condições da ação? Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Junior e Alexandre Freitas Câmara. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 198, p. 227-236, ago. 2011. DTR\2011\2320.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, [s. l.], v. 2, n. 9, julho, 2015. ISSN 2359-2826. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

DALL'OLIO, Gustavo. **Cooperação no processo civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente**: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento. São Paulo: Saraiva, 2009. 1150 p.

DE MINIMIS non curat praetor. *In*: DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. Lisboa: Priberam, 2008-2023. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/de%20minimis%20non%20curat%20praetor>. Acesso em: 22 set. 2023.

DECOMAIN, Pedro Roberto. A sentença, as despesas processuais e os ônus da sucumbência na ação popular. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 74, p. 87–104, maio 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Recursos na ação popular. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 73, p. 107-128, abril 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo - Vol. 1**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil vol. 2**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 17. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. 895 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil vol. 3**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal. 18. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021. 907 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil vol. 4**: processo coletivo. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 688 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil vol. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 25. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2023. 1005 p.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Ensaio sobre direito processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FARIA, Márcio Carvalho. **A lealdade processual na prestação jurisdicional**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 366 p.

FERRARI, Wallacy. Pedro x Fernando: a briga dos irmãos Collor que culminaria no impeachment. **Aventuras na História**, [s. l.], 30 dez. 2022. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/pedro-x-fernando-briga-dos-irmaos-collor-que-culminaria-no-impeachment.phtml>. Acesso em: 15 nov. 2023.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Enunciado 336: Cabe ação rescisória contra decisão interlocutória de mérito (Grupo Sentença, Coisa Julgada e Ação Rescisória). *In*: FORUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis**, p. 46. Florianópolis: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

FRANÇA, Phillip Gil. **Controle do Ato Administrativo e Consequencialismo Jurídico na Era da IA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 178 p.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1121 p.

FUX, Luiz. Uma visão otimista da justiça brasileira, sob a perspectiva da análise econômica do processo civil. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 8876, p. 1-10, jun. 2021.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, pp. 65-91, out./dez. 2017.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentários ao art. 5º da Lei de Ação Popular. *In*: COSTA, Susana Henrique da. (Org.). **Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

GÓIS, Leandro Pereira; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. Comentários ao art. 6º. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FARIA, Tatiane Gonçalves Mendes. Comentários ao art. 7º da Lei da Ação Popular. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Comentários à Lei da Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; OLIVEIRA, Wendelaine Cristina Correia de Andrade. Ação popular: critérios para distribuição da sucumbência. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 325. ano 47. p. 281-307, março 2022.

GOMES, Tatianny Kariny Veloso; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. Comentários ao art. 13 da Lei da Ação Popular. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Ação Popular, Acesso à Justiça e Vulnerabilidade**: Antigas e Novas Perspectivas. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. O Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Sequência**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, jun. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p261>. Acesso em 03 out. 2023.

GOULART, Bianca Bez. **Negociação, Economia e Psicologia**: Por que litigamos? 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 288 p.

GRANADO, Daniel Willian. **Recurso de Apelação no Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

GRECO, Leonardo. **Instituições de processo civil, volume I**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 549 p.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BRAGA, João Ferreira; WATANABE, Kazuo. Das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos (Comentários aos arts. 91 a 100). *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do Anteprojeto do CDC e da Lei do Superendividamento. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 807-838.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública no STJ. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 99, p. 9-26, jul./set. 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito Processual Coletivo. *In*: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **Tutela coletiva**. São Paulo: Atlas, 2006.

GUEDES, Jefferson Carús; SANTOS, Giselli dos. A injustificável restrição à legitimidade ativa das ações populares e a dificuldade de superar “mitos jurídicos”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 279-294, ago. 2023.

GUERRA, Marcel Vitor de Magalhães e. **Competência internacional no Código de Processo Civil e princípios, à luz da jurisprudência do STF e STJ**. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/2701>. Acesso em 20 dez. 2023.

GUIMARÃES, Ary Florêncio. **Aspectos da ação popular de natureza civil**. Curitiba: Acervo digital da Universidade Federal do Paraná, 1957. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/24843/D%20%20GUIMARAES%20C%20ARY%20FLORENCIO%20%28T%203487%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jul. 2023.

HARDIN, Garret. James. The Tragedy of the Commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, [s. l.], v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução de Rosina D'Angina. 3. ed. São Paulo: Ícone, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LAMY, Eduardo de Avelar; JANNIS, André Schmidt. A Atemporalidade da teoria da asserção. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 306, p. 49-64, ago. 2020.

LAMY, Eduardo de Avelar; RESCHKE, Pedro Henrique. Comentários ao art. 79. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coords.). **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

LEAL JUNIOR, João Carlos; PICCHI NETO, Carlos. Acesso à Justiça e Abuso do Direito de Ação. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1085-1103, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessojustica/article/view/475>. Acesso em: 10 out. 2023.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual Do Processo Coletivo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros / Juspodivm, 2021. 520 p.

LESSA, Guilherme Thofehrn. Julgamento parcial do mérito e a necessidade de aplicação do procedimento recursal adequado. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 281, p. 281-303, jul. 2018.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**. Tradução e notas de Cândido R. Dinamarco. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p.

MACÊDO, Lucas Buriel de. Improcedência liminar do pedido. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 973, p. 247-270, nov. 2016.

MAIA, Valter Ferreira. **Litigância de má-fé no Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 197 p.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**: Tradução da 6. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 824 p.

MARES, Daniele Aparecida Gonçalves Diniz; ZUFELATO, Camilo. Coisa Julgada na Ação Popular. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENAHRT, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil – Vol. 1**: teoria geral do processo civil. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil - Vol. 3**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*.

MARQUES, José Frederico. As ações populares no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 52, p. 42-50, 1958. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18118/16863> . Acesso em: 08 fev. 2024.

MAZZEI, Rodrigo. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MENDES, Aluisio Gonçalves de C. (Coords.). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 373-395.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 34 ed. Salvador: Juspodivm, 2024. 1038 p.

MEDINA, José Miguel Garcia de. Possibilidade Jurídica do Pedido e Mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 93, p. 371-383, jan./mar. 1999.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil Comentado**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 944 p.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; OLIVEIRA, Rosalvo Moreira. Ainda sobre a decisão parcial (com e sem resolução do mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 317, p. 200-215, 2021.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Agravo interno**: do julgamento singular ao julgamento colegiado. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022. 716 p.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Apontamentos sobre o novíssimo sistema recursal. **Revista de Processo**, v. 250, p. 265-286, dez. 2015.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Aspectos destacados do procedimento da remessa necessária. *In*: MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro; DE OLIVEIRA, Weber Luiz; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte (Org.). **Advocacia pública em juízo**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 385-396.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Concepções sobre acesso à justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 82, p. 43-53, jan. 2010.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Introdução aos recursos cíveis**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. 806 p.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Novíssimo sistema recursal conforme o CPC/2015**. 4. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020. 396 p.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. O regime especial do agravo de instrumento contra decisão parcial (com ou sem resolução de mérito). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 264, p. 183-205, 2017.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Poderes do relator**: nos tribunais locais e superiores. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023. 544 p.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Recurso Extraordinário: da repercussão geral à fixação da tese**. 2ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2024.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de processo civil**. Atualização legislativa de Sergio Bermudes. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Administração Pública e a Ação Popular. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 02, p.68-74, maio/ago.1967. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-2-fase-1/artigo-das-pags-68-74>. Acesso em 01 set. 2023.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil:** volume V - Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 777 p.

MOTA, Mariana Munhoz da. Ação popular: reflexões sobre a sua utilização como instrumento de judicialização da política. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52450/acao-popular-reflexoes-sobre-a-sua-utilizacao-como-instrumento-de-judicializacao-da-politica>. Acesso em: 29 set. 2023.

NAPOLITANO, Marcos. The Brazilian Military Regime, 1964–1985. **Oxford Research Encyclopedia of Latin American History**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://oxfordre.com/latinamericanhistory/display/10.1093/acrefore/9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-413?d=%2F10.1093%2Facrefore%2F9780199366439.001.0001%2Facrefore-9780199366439-e-413&p=emailA6deKaoUUILm2>. Acesso em: 09 fev. 2024.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

NERY JUNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NERY, Rodrigo. Reflexões sobre a legitimidade ad causam e a legitimidade *ad actum*: a alternância entre filtro meritório e filtro processual a depender da situação legitimante. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 329. ano 47. p. 101-117, jul. 2022.

NEVES, Adriano Craveiro. Um paradoxo na criação da lei da ação popular. **Revista Jurídica UFPI**, Teresina, v. 5, n. 2, p. 84-95, jul./dez. 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 556 p.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Incongruências sistêmicas do código de processo civil de 2015 diante do julgamento antecipado parcial do mérito. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 41-76, out. 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 575 p.

NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Condenação em honorários em ações coletivas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 236, p. 243-255, out. 2014.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de processo constitucional**. Mandado de segurança – Ação civil pública – Ação popular – Habeas data – Mandado de injunção – ADIN – ADECON – ADPF. São Paulo: Almedina, 2021. 282 p.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894501/mod\\_resource/content/1/Edson\\_Nunes\\_Gram%C3%A1ticas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894501/mod_resource/content/1/Edson_Nunes_Gram%C3%A1ticas.pdf). Acesso em: 20 set. 2023. 146 p.

OAB divulga censo com retrato dos advogados brasileiros. **Jornal Nacional**, [s. l.], 01 dez. 2023. 1 vídeo. 2". Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/12/01/oab-divulga-censo-com-retrato-dos-advogados-brasileiros.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2023.

OAB divulga dados inéditos sobre o perfil da advocacia brasileira, **OAB Notícias**, [Brasília], 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/61715/oab-divulga-dados-ineditos-sobre-o-perfil-da-advocacia-brasileira?argumentoPesquisa=pesquisa>. Acesso em: 02 dez. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de; MENDES, Lucas Rocha; SILVA NETO, Orlando Celso da; LAMY, Eduardo de Avelar. A tragédia dos comuns e o acesso à justiça: uma introdução econômica a problemas do acesso à justiça no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 335, p. 357-375, jan. 2023.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. **Institucional/Quadro da Advocacia**. [Brasília]: OAB Nacional, [2024]. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 08 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 out. 2023.

OSNA, Gustavo. Três notas sobre a litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

PALHARES, Laisa Cristina Mundim Gonçalves. O princípio da lealdade processual e da boa-fé objetiva à luz do novo Código Processual Civil e o assédio processual na justiça do trabalho. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54744/o-principio-da-lealdade-processual-e-da-boa-f-objetiva-luz-do-novo-codigo-processual-civil-e-o-assedio-processual-na-justia-do-trabalho>. Acesso em: 30 set 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 20 set. 2023.

PINHO, Américo Andrade; CORREA, Rafael Motta e; COLLUCCI, Ricardo. O julgamento liminar de improcedência do pedido no CPC/2015: um dispositivo legal e algumas questões polêmicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 63-94, jun. 2018.

PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020.

PRADE, Péricles. **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 1986. 121 p.

PRESIDENTE do STJ critica ativismo judicial e defende harmonia entre poderes nos limites da Constituição. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 04 jun. 2020.

Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Presidente-do-STJ-critica-ativismo-judicial-e-defende-harmonia-entre-poderes-nos-limites-da-Constituicao.aspx>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PROGRAMA apresenta passado, presente e futuro do eproc 5 anos após implantação no PJSC. **Poder Judiciário de Santa Catarina**, [s. l.], 31 jul. 2023. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-apresenta-passado-presente-e-futuro-do-eproc-5-anos-apos-implantacao-no-pjsc#:~:text=O%20dia%2030%20de%20julho,P%C3%BAblicos%20da%20comarca%20de%20Palho%C3%A7a>. Acesso em: 09 fev. 2014.

PUOLI, José Carlos Baptista. Comentários à lei da ação civil pública. In: COSTA, Susana Henriques da. (Org.). **Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 316-335.

RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 264 p.

REIS, Eduardo Passold. **Critérios de julgamento por atos de má-fé processual: Estudo de Caso a partir de julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. 2021. 564 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PDPC-P0066-D.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

RETAMOSO, Mariana Borges. O abuso de direito à luz da teoria geral do direito. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 221-285, abr./jun. 2008.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. 671 p.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria geral do processo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à tutela coletiva: lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor e lei de ação popular**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 254 p.

ROQUE, Andre Vasconcelos; PINHEIRO, João Pedro Martinez. Notas sobre a litispendência e a coisa julgada no processo coletivo brasileiro: uma análise comparativa dos três projetos da nova lei da ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 48, n. 346, p. 145-164, dez. 2023.

SANCHES, Priscila. Formas de controle social e participação popular na Administração Pública brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4315, 25 abr. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32566>. Acesso em: 04 jan. 2024.

SANTA CATARINA. 1ª Vara Cível da Comarca de São Bento do Sul. **Ação popular 0300770-09.2014.8.24.0058**. Data de autuação: 08 jul. 2014. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_chave_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fef0b7). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 1008604-64.2013.8.24.0023**. Data de autuação: 07 nov. 2013. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=10086046420138240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=10086046420138240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=2285f32324aeb574c410c48035b3c639). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 50287658020208240023**. Data de autuação: 27/ mar. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50287658020208240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=4d22daee0ca3f24a841582c515043e60](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50287658020208240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=4d22daee0ca3f24a841582c515043e60). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 50268421920208240023**. Data de autuação: 22 mar. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50268421920208240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=624c9e9335eee654a8ad7e417887e425](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50268421920208240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=624c9e9335eee654a8ad7e417887e425). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 50314782820208240023**. Data de autuação: 13 abr. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50314782820208240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=27dc6291c1f4efbb2c83a85758f00e4c](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50314782820208240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=27dc6291c1f4efbb2c83a85758f00e4c). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. **Ação popular 5129396-61.2022.8.24.0023**. Data de autuação: 03 dez. 2022. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=51293966120228240023&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=27dc6291c1f4efbb2c83a85758f00e4c](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=51293966120228240023&num_chave=&num_chave_documento=&hash=27dc6291c1f4efbb2c83a85758f00e4c)

have\_documento=&hash=2e934e976835ff4f6a6e90960dacc84d. Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Civil). **Apelação Cível n. 1997.008351-3**. Relator: Newton Trisotto. Data de julgamento: 06/11/1997. Disponível em: [https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAHIBoAAD&categoria=acordao](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAHIBoAAD&categoria=acordao). Acesso em: 09 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação 0300770-09.2014.8.24.0058**. Relatora: Sônia Maria Schmitz. Data de julgamento: 25/10/2018. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=03007700920148240058&num\\_chave=&num\\_c\\_have\\_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fefd0b7](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=03007700920148240058&num_chave=&num_c_have_documento=&hash=b540c182e516e985023116294fefd0b7). Acesso em: 09 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação / Remessa Necessária na Ação Popular n. 1008604-64.2013.8.24.0023**. Relator: Vilson Fontana. Data de julgamento: 14/11/2019. Disponível em: [https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAADjOdAAF&categoria=acordao_5). Acesso em 09 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Processo Eletrônico eproc**. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/processo-eletronico-eproc>. Acesso em: 11 nov. 2023.

SANTA CATARINA. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Balneário Camboriú. **Ação popular 50205784020208240005**. Data de autuação 15 dez. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=50205784020208240005&num\\_chave=&num\\_c\\_have\\_documento=&hash=2de19238446c255edf5fb7afefdc51ee](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50205784020208240005&num_chave=&num_c_have_documento=&hash=2de19238446c255edf5fb7afefdc51ee). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Balneário Camboriú. **Sentença - evento nº 5 na ação popular 50205784020208240005**. Santa Catarina, 16 dez. 2020. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=311608137543408074026026041347&evento=311608137543408074026026052818&key=cffd3445c30a0a036264eac724ff8b58bde6dd524e4839b8e7dd209cbc7a18ed&hash=f7d8bf22694ccffa223f2890ef1f87d1). Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTOS, Moacyr Amaral; KÖHNEN, Maria Beatriz Amaral Santos. **Primeiras linhas de direito processual civil - volume 1**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 417 p.

SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; ADÃO, Sandro Brandi; GOMES, Leonardo Rufino de Oliveira; DAMBROS, Cristiano Dressler; CAMPOS, Rogério. **Novo Código**

**de Processo Civil Comentado na Prática da Fazenda Nacional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SENNA, Andressa Paula. O abuso de direito e a litigância de má-fé como impeditivos à marcha processual e ao resultado justo da prestação jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, p. 9-59, out.-dez. 2009.

SIDOU, José Maria Othon *et al.* **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 654 p.

SILVA, Bruno Freire; MAZZOLA, Marcelo. Litigância de má-fé no novo CPC (LGL\2015\1656). Penalidades e questões controvertidas. Responsabilidade do advogado. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 264, p. 51-81, fev. 2017.

SILVA, Caíque Tomaz Leite da; VITALE, Marcela Mitiura. Direito comparado: a ação popular nacional e a ação popular lusitana. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 126, p. 33-49, jul./ago. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2013. 278 p.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 278 p.

SILVA, Ovídio A. Baptista da; GOMES, Fábio Luiz. **Teoria geral do processo civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p.

SILVA, Ricardo Alexandre da. Do julgamento conforme o estado do processo. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* **Breves comentários ao novo código de processo civil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SILVEIRA, Bruna Braga da. Um olhar sobre as condições da ação pelo prisma da teoria geral do processo: primeiras impressões. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 976, p. 341-362, fev. 2017.

SILVEIRA, Bruno Furtado. Análise econômica do processo: motivações econômicas da litigância de má-fé. **Revista de Análise Econômica do Direito**, [s. l.], v. 2, n. 2021, p. 46888, jul.-dez. 2021.

STOCO, Rui. **Abuso do direito e má-fé processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TEIXEIRA, Bruno Martin; CARDOSO, Kelly; CHUEIRI, Miriam Fecchio. Recurso em sede de Ação Popular. *In*: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Comentários à Lei da Ação Popular**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

TENENBLAT, Fábio. Limitar o acesso ao poder judiciário para ampliar o acesso à justiça. **Revista CEJ**, Brasília, v. 15, n. 52, p. 9-17, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1487/1453>. Acesso em: 09 fev. 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Algumas observações sobre a ação civil pública e outras ações coletivas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 788, p. 57-75, jun. 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Pressupostos processuais, condições da ação e mérito da causa. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, p. 41-49, jan./mar. 1980.

VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007. 502 p.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, Argentina, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969720005/655969720005.pdf> Acesso em: 28 ago. 2023.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. Apontamentos sobre a litigância de má-fé no CPC/2015 (LGL/2015/1656). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 143-167, jun. 2018.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Lei 13.004, de 24.06.2014: "ação civil pública popular" ou "ação popular civil pública"? *In*: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

VIGORITI, Vincenzo. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, p. 142-148, jul.-set. 1986.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. Critérios para arbitramento de honorários sucumbenciais em ações mandamentais. **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico], São Paulo, n.1046, dez. 2022.

WATANABE, Kazuo. Comentários sobre a defesa do consumidor em juízo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do Anteprojeto do CDC e da Lei do Superendividamento. 13. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1.138 p.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ZANETI JUNIOR., Hermes; GARCIA, Leonardo. **Direitos difusos e coletivos**. Salvador: Juspodivm, 2022. 542 p.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

**ANEXO I – SENTENÇAS PROFERIDAS EM AÇÕES POPULARES ENTRE 01 DE  
JANEIRO DE 2020 E 31 DE AGOSTO DE 2023 NAS VARAS DA JUSTIÇA  
ESTADUAL DE SANTA CATARINA**

| <b>Vara</b>                     | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| V. Un. Garuva                   | 00014289320098240119        | Liminar                             | Improcedente    | 23/01/20          |
| 2ª VC Com.de Caçador            | 03015236520188240012        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 27/01/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 03127284720178240038        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 29/01/20          |
| 2ª VC Com.de Laguna             | 03027689520168240040        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 31/01/20          |
| 2ª V. Com. Orleans              | 50002969220198240044        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 07/02/20          |
| 2ª V. Com. Orleans              | 50001623120208240044        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 07/02/20          |
| 2ª VC Com.de Xanxerê            | 50008836920208240080        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 14/02/20          |
| 2ª V. Com. Jaguaruna            | 50004642520208240282        | Dívida Ativa (Execução Fiscal)      | Extinção        | 28/02/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50052366620198240023        | Dano Ambiental                      | Extinção        | 03/03/20          |
| 2ª VC Com. S. Miguel do Oeste   | 03002010520198240067        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 11/03/20          |
| 2ª V. Com. Rio Negrinho         | 03016905020188240055        | Direito Ambiental                   | Improcedente    | 13/03/20          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 03122996120188240033        | Anulação                            | Procedente      | 19/03/20          |
| 2ª VC Com.de Navegantes         | 50052890220198240135        | Anulação                            | Extinção        | 20/03/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú  | 50034353820208240005        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 20/03/20          |
| V. Faz. Púb. Com.Jaraguá do Sul | 03036267020188240036        | Violação dos Princ. Administrativos | Procedente      | 25/03/20          |
| V. Faz. Púb. Com.Jaraguá do Sul | 03036319220188240036        | Violação dos Princ. Administrativos | Procedente      | 25/03/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50268421920208240023        | Garantias Constitucionais           | Extinção        | 30/03/20          |
| V. Un. Dionísio Cerqueira       | 00004693520128240017        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 01/04/20          |
| 2ª V. Com. Xaxim                | 50000456020198240081        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 06/04/20          |
| 2ª V. Com. S. Amaro da Imp.     | 03002943720158240057        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 06/04/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú  | 50052948920208240005        | Dano ambiental                      | Extinção        | 08/04/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50288133920208240023        | Garantias Constitucionais           | Extinção        | 13/04/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50314782820208240023        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 15/04/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50318021820208240023        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 15/04/20          |
| V. Faz. Púb. Com.Jaraguá do Sul | 03059668420188240036        | Tarifas                             | Procedente      | 15/04/20          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 50077623920208240033        | Tratamento Médico-Hospitalar        | Extinção        | 15/04/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50322724920208240023        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 17/04/20          |
| 2ª V. Com. São João Batista     | 50007398620198240062        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 20/04/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú  | 03046977420168240005        | Anulação                            | Extinção        | 22/04/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50325167520208240023        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 23/04/20          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul  | 03009247620188240061        | Violação dos Princ. Administrativos | Proc. parcial   | 28/04/20          |
| 2ª V. Com. Barra Velha          | 03026225920168240006        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 29/04/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50000644620198240023        | Indenização por dano moral          | Extinção        | 30/04/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó     | 03110918720188240018        | Multas e demais Sanções             | Improcedente    | 04/05/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Blumenau    | 03101163220178240008        | Edital                              | Improcedente    | 17/05/20          |
| 2ª V. Com. Ituporanga           | 03010998520178240035        | Dano ao Erário                      | Proc. parcial   | 18/05/20          |
| V. Un. São Lourenço do Oeste    | 03003792520178240066        | Edital                              | Proc. parcial   | 18/05/20          |
| 2ª V. Com. Ituporanga           | 03008547420178240035        | Violação dos Princ. Administrativos | Proc. parcial   | 21/05/20          |

| <b>Vara</b>                    | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 1ª V Faz. Púb. Com. Blumenau   | 03129732220158240008        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 25/05/20          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Blumenau   | 00207275920138240008        | ISS/ Imposto sobre Serviços         | Proc. parcial   | 27/05/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 03148366020188240023        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 28/05/20          |
| V Faz. Púb. Com. São José      | 50079599520208240064        | Garantias Constitucionais           | Extinção        | 29/05/20          |
| 2ª VC Com.de Içara             | 03015379820188240028        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 29/05/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Blumenau   | 00180266720098240008        | Liminar                             | Improcedente    | 30/05/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 03027666520188240005        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 16/06/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 03082674320188240023        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 18/06/20          |
| V. Faz. Púb. Com.Rio do Sul    | 50066203420208240054        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 22/06/20          |
| 2ª VC Com.de Itapema           | 00097248120128240125        | Anulação                            | Improcedente    | 28/06/20          |
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul  | 50029628720208240058        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 01/07/20          |
| V. Faz. Púb. Com. Tubarão      | 50059433420198240023        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 03/07/20          |
| V. Un. Bom Retiro              | 03000172920198240009        | Indenização por Dano Ambiental      | Extinção        | 07/07/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 03107035820168240018        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 09/07/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 00128974620128240018        | Concessão/Permissão/Autorização     | Improcedente    | 13/07/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 03118692820168240018        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 13/07/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50508964920208240023        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 14/07/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 50105077620208240005        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 15/07/20          |
| 2ª V. Com. Araquari            | 03003229020178240103        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 16/07/20          |
| 2ª VC Com.de Porto União       | 03012601020188240052        | Multas e demais Sanções             | Extinção        | 17/07/20          |
| 2ª VC Com.de Imbituba          | 50026449120208240030        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 21/07/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50441073420208240023        | Repasse de Verbas Públicas          | Extinção        | 24/07/20          |
| 2ª V. Com. Barra Velha         | 50026455120208240006        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 06/08/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50287658020208240023        | Garantias Constitucionais           | Extinção        | 06/08/20          |
| 2ª V. Com. Araquari            | 00028268920108240103        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 07/08/20          |
| V. Un. Quilombo                | 00012700820108240053        | Licitações                          | Improcedente    | 10/08/20          |
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul  | 50042108820208240058        | REMUNERAÇÃO                         | Extinção        | 10/08/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50535259320208240023        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 12/08/20          |
| 2ª V. Com. Araquari            | 03013708420178240103        | Violação dos Princ. Administrativos | Procedente      | 24/08/20          |
| 2ª VC Com.de Içara             | 00031974520148240028        | Liminar                             | Extinção        | 27/08/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 03077560220188240005        | Multas e demais Sanções             | Extinção        | 02/09/20          |
| 2ª V. Com. Araquari            | 50008016620208240103        | Suspensão                           | Improcedente    | 02/09/20          |
| 1ª VC Com.de Araranguá         | 50049528120208240004        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 03/09/20          |
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul  | 03019078420188240058        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 08/09/20          |
| V. Faz. Púb. Com.Rio do Sul    | 50052805520208240054        | Erro de Procedimento                | Improcedente    | 14/09/20          |
| 2ª VC Com.de Itapema           | 00034776520048240125        | Tutela Provisória                   | Extinção        | 14/09/20          |
| V. Faz. Púb. Com.Palhoça       | 03046946220178240045        | Ambiental                           | Extinção        | 19/09/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50003173420198240023        | Anulação                            | Extinção        | 30/09/20          |
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul  | 50057758720208240058        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 26/10/20          |
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul  | 03027262120188240058        | Tarifa                              | Improcedente    | 27/10/20          |
| 2ª V. Com. Araquari            | 03001554420158240103        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 09/11/20          |
| 2ª VC Com.de Videira           | 00063238120138240079        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 17/11/20          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50742544320208240023        | Comunicação Social                  | Extinção        | 19/11/20          |

| <b>Vara</b>                    | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul  | 50026172420208240058        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 25/11/20          |
| V. Dto. Militar Com. Capital   | 50095375620198240023        | Ingresso e Concurso                 | Improcedente    | 26/11/20          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 50071274320208240135        | Irregularidade no atendimento       | Extinção        | 07/12/20          |
| 2ª VC Com.de Camboriú          | 50026720420208240113        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 11/12/20          |
| 2ª V. Com. S. Amaro da Imp.    | 00023994620048240057        | Responsabilidade da Administração   | Extinção        | 11/12/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50369280420208240038        | Enriquecimento ilícito              | Extinção        | 14/12/20          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50318065520208240023        | Modalidade / Limite / Dispensa      | Extinção        | 14/12/20          |
| V. Un. Seara                   | 03011177520158240068        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 15/12/20          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 50205784020208240005        | Edital                              | Extinção        | 16/12/20          |
| V. Un. Papanduva               | 03010039720188240047        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 12/01/21          |
| V. Un. Papanduva               | 03010048220188240047        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 17/01/21          |
| 2ª V. Com. Fraiburgo           | 03004225920158240024        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 18/01/21          |
| V. Un. Pinhalzinho             | 03008125120158240049        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 18/01/21          |
| V. Un. Abelardo Luz            | 50014028720208240001        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 19/01/21          |
| 2ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50908950920208240023        | Vigilância Sanitária                | Extinção        | 26/01/21          |
| 2ª V. Com. Penha               | 03007460620178240048        | Atos Administrativos                | Improcedente    | 04/02/21          |
| V. Faz. Púb. Com.Lages         | 50110458620198240039        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Procedente      | 10/02/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 03002849020188240023        | Anulação e Correção de Provas       | Improcedente    | 19/02/21          |
| 2ª V. Com. Penha               | 50003143320218240048        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 19/02/21          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Criciúma   | 50157358420208240020        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 04/03/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí       | 50284459720208240033        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 09/03/21          |
| 2ª V. Com. Porto Belo          | 50009952120218240139        | Fauna                               | Extinção        | 19/03/21          |
| 2ª V. Com. Xaxim               | 50016718020208240081        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 23/03/21          |
| 2ª VC Com.de Xanxerê           | 50020831420208240080        | Dano ao Erário                      | Procedente      | 25/03/21          |
| V Faz. Púb. Com. São José      | 50048463620208240064        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 01/04/21          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 50015834020218240135        | Prefeito                            | Extinção        | 21/04/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50166590720218240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 23/04/21          |
| V. Faz. Púb. Com.Lages         | 00213661820128240039        | Concurso para servidor              | Improcedente    | 27/04/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 03296273920158240023        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 30/04/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50327424620218240023        | Área de Preservação Permanente      | Extinção        | 05/05/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50378228820218240023        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 11/05/21          |
| 2ª VC Com.de Videira           | 50015598320218240079        | Locação / Permissão / Concessão     | Extinção        | 12/05/21          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 03042297620178240005        | Curso de Formação                   | Improcedente    | 14/05/21          |
| V. Faz. Púb. Com.Palhoça       | 50088657920198240045        | Concurso para servidor              | Proc. parcial   | 17/05/21          |
| V. Un. Quilombo                | 00001028720188240053        | Violação dos Princ. Administrativos | Proc. parcial   | 31/05/21          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 50082256320208240135        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 01/06/21          |
| 2ª VC Com.de Canoinhas         | 50024937320208240015        | Gratificações e Adicionais          | Improcedente    | 07/06/21          |
| V. Faz. Púb. Com.Palhoça       | 50081211620218240045        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 14/06/21          |
| 1ª VC Com.de Braço do Norte    | 00032666820138240010        | Concurso Público / Edital           | Extinção        | 15/06/21          |
| V. Un. Itaiópolis              | 03006969120188240032        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 16/06/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50800683620208240023        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 30/06/21          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 50050867120218240005        | Flora                               | Extinção        | 01/07/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 03080021420178240011        | Dano ambiental                      | Extinção        | 12/07/21          |

| <b>Vara</b>                    | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 2ª V. Com. Pomerode            | 50021628320208240050        | Erro de Procedimento                | Improcedente    | 15/07/21          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 03027958420168240135        | Rescisão                            | Improcedente    | 19/07/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí       | 50065678220218240033        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 26/07/21          |
| 2ª V. Com. São João Batista    | 50015909120208240062        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 29/07/21          |
| 3ª V. Faz. Púb. Com. Blumenau  | 00125666020138240008        | Improbidade Administrativa          | Improcedente    | 29/07/21          |
| 2ª V. Com. Araquari            | 50021163220208240103        | Concessão/Permissão/Autorização     | Extinção        | 30/07/21          |
| V. Un. Presidente Getúlio      | 50014386320218240141        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 02/08/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 03033513620178240011        | Violação dos Princ. Administrativos | Procedente      | 02/08/21          |
| V. Un. Pinhalzinho             | 50031102820208240049        | Edital                              | Extinção        | 17/08/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 00228800620118240018        | Bens Públicos                       | Procedente      | 24/08/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50626582820218240023        | Bens Públicos                       | Extinção        | 24/08/21          |
| 2ª VC Com.de Laguna            | 03011651620188240040        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 25/08/21          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 50033805120218240135        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 27/08/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 00522645620088240038        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 01/09/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50411550320218240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 09/09/21          |
| 2ª V. Com. Porto Belo          | 50041970620218240139        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 09/09/21          |
| V. Un. Garuva                  | 50010373320218240119        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 17/09/21          |
| 2ª V. Com. Barra Velha         | 50043066520208240006        | Área de Preservação Permanente      | Extinção        | 24/09/21          |
| V. Un. Imaruí                  | 00000296620138240029        | Bens Públicos                       | Procedente      | 28/09/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50643280420218240023        | Posturas Municipais                 | Extinção        | 29/09/21          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 50048485020218240135        | Erro de Procedimento                | Extinção        | 04/10/21          |
| 2ª VC Com.de Caçador           | 03018951420188240012        | Liminar                             | Extinção        | 05/10/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 50034981120218240011        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 08/10/21          |
| 2ª V. Com. Penha               | 50012502920198240048        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 20/10/21          |
| 2ª V. Com. Sombrio             | 50050887720208240069        | Modalidade / Limite / Dispensa      | Improcedente    | 25/10/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50139448920218240038        | Prefeito                            | Improcedente    | 25/10/21          |
| 2ª V. Com. São João Batista    | 00018114320128240062        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 04/11/21          |
| 2ª VC Com. S. Miguel do Oeste  | 50058506520218240067        | Pessoas com deficiência             | Extinção        | 04/11/21          |
| 2ª VC Com. S. Miguel do Oeste  | 50015722120218240067        | Subsídios                           | Extinção        | 09/11/21          |
| 2ª VC Com.de Navegantes        | 50065243320218240135        | Transporte (Direito Público)        | Extinção        | 17/11/21          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50550096420218240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 26/11/21          |
| 2ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50829494920218240023        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 29/11/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 51025330520218240023        | Dívida Ativa não-tributária         | Extinção        | 14/12/21          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 50052116520218240061        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 15/12/21          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 51025322020218240023        | Dívida Ativa não-tributária         | Extinção        | 15/12/21          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 50160935520208240018        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 17/12/21          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 50052809720218240061        | Concessão/Permissão/Autorização     | Extinção        | 17/12/21          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 50038648420208240011        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 31/12/21          |
| 2ª V. Com. Itapoá              | 50027849420218240126        | Anulação                            | Extinção        | 10/01/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50608062120218240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 10/01/22          |
| 2ª VC Com.de Içara             | 00026812020178240028        | Patrimônio Histórico / Tombamento   | Improcedente    | 20/01/22          |
| V. Faz. Púb. Com. Tubarão      | 50136791020208240075        | Adicional de horas extras           | Procedente      | 21/01/22          |
| 2ª V. Com. Rio Negrinho        | 50014983720208240055        | Desap. Utilidade Pública            | Extinção        | 21/01/22          |

| <b>Vara</b>                     | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 2ª V. Com. Penha                | 50053488620218240048        | Área de Preservação Permanente      | Improcedente    | 08/02/22          |
| 2ª VC Com.de Içara              | 03026586920158240028        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 08/02/22          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú  | 03071123020168240005        | Editais                             | Extinção        | 15/02/22          |
| 2ª VC Com.de Imbituba           | 03019334020168240030        | Posturas Municipais                 | Improcedente    | 21/02/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 00001420420148240023        | Indenização por Dano Material       | Extinção        | 02/03/22          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 03083867220168240023        | Liminar                             | Extinção        | 04/03/22          |
| 2ª VC Com.de Gaspar             | 00041472519988240025        | DIREITO CIVIL                       | Extinção        | 08/03/22          |
| V. Un. Capivari de Baixo        | 03001518420168240163        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 08/03/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50087264620228240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 11/03/22          |
| 2ª VC Com.de Laguna             | 50011381620218240040        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 11/03/22          |
| V. Un. Presidente Getúlio       | 50014394820218240141        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Procedente      | 11/03/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 06853340220048240023        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 11/03/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50337803020208240023        | Anulação                            | Extinção        | 15/03/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Blumenau    | 03067343120178240008        | Concessão/Permissão/Autorização     | Extinção        | 31/03/22          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Criciúma    | 50225238020218240020        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 05/04/22          |
| V. Faz. Púb. Com.Jaraquá do Sul | 50011986420228240036        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 07/04/22          |
| V. Faz. Púb. Com.Jaraquá do Sul | 50011994920228240036        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 07/04/22          |
| 2ª VC Com.de Gaspar             | 50024504320198240025        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 12/04/22          |
| 2ª V. Com. Porto Belo           | 03021553520178240139        | Fiscalização                        | Improcedente    | 21/04/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Blumenau    | 50216549020208240008        | Dano ambiental                      | Extinção        | 22/04/22          |
| V. Faz. Púb. Com. Tubarão       | 50004874420198240075        | Anulação                            | Proc. parcial   | 25/04/22          |
| 2ª V. Com. Bal. Piçarras        | 50017104520218240048        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 26/04/22          |
| 2ª VC Com.de Canoinhas          | 50071367420208240015        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 02/05/22          |
| 2ª V. Com. Itapoá               | 50020071220218240126        | Servidão Administrativa             | Extinção        | 03/05/22          |
| 1ª VC Com.de São Bento do Sul   | 03004505620148240058        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 05/05/22          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul  | 50022412920208240061        | Anulação                            | Improcedente    | 11/05/22          |
| 2ª VC Com.de Laguna             | 50019408220198240040        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 16/05/22          |
| 2ª V. Com. São João Batista     | 50014318520198240062        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 17/05/22          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50184684320228240023        | Área de Preservação Permanente      | Extinção        | 18/05/22          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Chapecó     | 00184302520088240018        | Erro de Procedimento                | Proc. parcial   | 31/05/22          |
| 2ª VC Com.de Videira            | 50014775220218240079        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 03/06/22          |
| 2ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50237099520228240023        | Vigilância Sanitária                | Extinção        | 10/06/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital      | 50660760820208240023        | Editais                             | Extinção        | 13/06/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó     | 00133171720138240018        | Transporte Terrestre                | Improcedente    | 13/06/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50227083020228240038        | Processo Legislativo                | Extinção        | 15/06/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50239217120228240038        | Modalidade / Limite / Dispensa      | Extinção        | 20/06/22          |
| V. Faz. Púb. Com.Lages          | 03084307720158240039        | Violação dos Princ. Administrativos | Proc. parcial   | 21/06/22          |
| V Faz. Púb. Com. São José       | 50174491020218240064        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 24/06/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó     | 00019344220138240018        | Improbidade Administrativa          | Improcedente    | 28/06/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 03027674820188240038        | Erro de Procedimento                | Improcedente    | 01/07/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50313018220218240038        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 01/07/22          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú  | 50108483420228240005        | Revogação/Conc. Lic. Ambiental      | Extinção        | 04/07/22          |
| 2ª VC Com.de Laguna             | 03003439520168240040        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 04/07/22          |

| <b>Vara</b>                    | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 50025034220218240061        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 08/07/22          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 50030213220218240061        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 08/07/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50199874220218240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 15/07/22          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50746349520228240023        | Fiscalização                        | Extinção        | 27/07/22          |
| V. Faz. Púb. Com.Palhoça       | 50056298520208240045        | Concessão/Permissão/Autorização     | Improcedente    | 02/08/22          |
| 2ª V. Com. Sombrio             | 50063133520208240069        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 08/08/22          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 50010685220228240011        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 31/08/22          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 50007051720198240061        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 01/09/22          |
| V. Faz. Púb. Com.Rio do Sul    | 50082765520228240054        | Modalidade / Limite / Dispensa      | Extinção        | 06/09/22          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 03013941020188240061        | Abuso de Poder                      | Procedente      | 12/09/22          |
| 1ª VC Com.de Braço do Norte    | 00027770720088240010        | Prova de Títulos                    | Extinção        | 30/09/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 50090457420228240018        | Editais                             | Improcedente    | 06/10/22          |
| V. Faz. Púb. Com. Brusque      | 50098530320228240011        | Abuso de Poder                      | Extinção        | 10/10/22          |
| 2ª VC Com. S. Francisco do Sul | 50168846120208240038        | Modalidade / Limite / Dispensa      | Procedente      | 11/10/22          |
| V. Faz. Púb. Com.Rio do Sul    | 50004957920228240054        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 11/10/22          |
| 2ª V. Com. Xaxim               | 50012023420208240081        | Anulação                            | Improcedente    | 14/10/22          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 51080488420228240023        | Inscrição / Documentação            | Extinção        | 17/10/22          |
| 2ª V. Com. Rio Negrinho        | 50004050520218240055        | Inquérito/Processo/Rec. Adm.        | Extinção        | 09/11/22          |
| 2ª VC Com.de Curitiba          | 03017900720188240022        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 10/11/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville  | 50525262720228240038        | Processo Legislativo                | Extinção        | 25/11/22          |
| 2ª V. Com. S. Amaro da Imp.    | 03007418820168240057        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 02/12/22          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 51293966120228240023        | Anulação                            | Extinção        | 03/12/22          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 51294026820228240023        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 03/12/22          |
| V. Un. Tangará                 | 50014993720218240071        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 05/12/22          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Chapecó    | 00217342720118240018        | Anulação e Correção de Provas       | Improcedente    | 09/12/22          |
| 2ª VC Com.de Içara             | 03000137120158240028        | Flora                               | Extinção        | 14/12/22          |
| V. Un. Garopaba                | 03001268820188240167        | Erro de Procedimento                | Improcedente    | 15/12/22          |
| V. Un. Garopaba                | 50002846320208240167        | Dano ambiental                      | Extinção        | 12/01/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 00605413820108240023        | Improbidade Administrativa          | Improcedente    | 02/02/23          |
| V. Un. Dionísio Cerqueira      | 00010975820118240017        | Outros                              | Improcedente    | 12/02/23          |
| 2ª VC Com.de Itapema           | 00051087320068240125        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 17/02/23          |
| V. Un. Taió                    | 50013873720228240070        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 01/03/23          |
| 2ª VC Com.de Itapema           | 00014371320048240125        | Da Lei de licitações                | Improcedente    | 08/03/23          |
| V. Un. São José do Cedro       | 50011302720228240065        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 13/03/23          |
| V. Un. Garopaba                | 03009981120158240167        | Flora                               | Improcedente    | 13/03/23          |
| 3ª V. Faz. Púb. Com. Blumenau  | 00157249420118240008        | Enriquecimento ilícito              | Improcedente    | 16/03/23          |
| V Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 00069233320138240005        | Fiscalização                        | Improcedente    | 16/03/23          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50018959020238240023        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 17/03/23          |
| V Faz. Púb. Com. São José      | 50044419720208240064        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 24/03/23          |
| 3ª V. Faz. Púb. Com. Blumenau  | 50373731520208240008        | Anulação                            | Improcedente    | 04/04/23          |
| V. Un. Taió                    | 50026821220228240070        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 10/04/23          |
| 3ª V Faz. Púb. Com.Capital     | 50122020620238240023        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 11/04/23          |
| V. Un. Correia Pinto           | 50022159120228240083        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 13/04/23          |

| <b>Vara</b>                     | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| V. Un. Mondai                   | 03011995020168240043        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 18/04/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50157838120238240038        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 19/04/23          |
| 2ª V. Com. Urussanga            | 50006042620198240078        | Prefeito                            | Improcedente    | 19/04/23          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Criciúma    | 50114972220208240020        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 20/04/23          |
| V. Un. Cunha Porã               | 50000433720238240021        | Anulação                            | Procedente      | 26/04/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Palhoça       | 50056335420228240045        | Inscrição / Documentação            | Extinção        | 02/05/23          |
| 2ª V. Com. Itapoá               | 00013191920138240126        | Gestão de Negócios (Dto. Público)   | Proc. parcial   | 05/05/23          |
| 2ª V. Com. Porto Belo           | 50021854820238240139        | Posturas Municipais                 | Extinção        | 05/05/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Capital     | 00142905920108240023        | Execução Contratual                 | Extinção        | 11/05/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 03176687020178240033        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 19/05/23          |
| 2ª V. Com. Sombrio              | 03015394220188240069        | Outros                              | Proc. parcial   | 19/05/23          |
| 3ª V. Faz. Púb. Com. Blumenau   | 03120100920188240008        | Contrato Administrativo             | Extinção        | 22/05/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 03069098120168240033        | Erro de Procedimento                | Extinção        | 22/05/23          |
| 2ª V. Com. Urussanga            | 03011778120168240078        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 24/05/23          |
| 2ª VC Com. de Itapema           | 50087131420218240125        | Multas e demais Sanções             | Extinção        | 29/05/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 03049143320168240033        | Erro de Procedimento                | Extinção        | 01/06/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Capital     | 00313078420058240023        | Improbidade Administrativa          | Improcedente    | 02/06/23          |
| V. Un. Urubici                  | 03007167820178240077        | Dano ao Erário                      | Improcedente    | 09/06/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 03114583720168240033        | Editais                             | Improcedente    | 14/06/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 50019634920198240033        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 21/06/23          |
| 2ª VC Com. de Navegantes        | 03016427920178240135        | Erro de Procedimento                | Improcedente    | 28/06/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 50051150820198240033        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 28/06/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Itajaí        | 03099447820188240033        | Erro de Procedimento                | Proc. parcial   | 29/06/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50007638420228240038        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 30/06/23          |
| 2ª VC Com. de Laguna            | 50001713420228240040        | IPTU                                | Improcedente    | 04/07/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Joinville   | 50354188220228240038        | Municipais                          | Extinção        | 04/07/23          |
| V. Un. Bom Retiro               | 03007989020158240009        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 05/07/23          |
| 3ª V. Faz. Púb. Com. Blumenau   | 03180579620188240008        | Erro de Procedimento                | Improcedente    | 07/07/23          |
| 2ª V. Com. Rio Negrinho         | 03002828720198240055        | Erro de Procedimento                | Extinção        | 08/07/23          |
| 2ª VC Com. de Canoinhas         | 50089660720228240015        | Bens Públicos                       | Improcedente    | 12/07/23          |
| 1ª VC Com. de Braço do Norte    | 00027996520088240010        | Liminar                             | Improcedente    | 12/07/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Bal. Camboriú | 03130726420168240005        | Violação dos Princ. Administrativos | Extinção        | 27/07/23          |
| V. Un. Forquilha                | 50018995720218240166        | Dano ao Erário                      | Procedente      | 28/07/23          |
| 2ª V Faz. Púb. Com. Criciúma    | 50253766220218240020        | Unidade de Conservação              | Improcedente    | 28/07/23          |
| 2ª VC Com. de Laguna            | 50018050220218240040        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 02/08/23          |
| 1ª VC Com. de Concórdia         | 50068646320238240019        | Anulação                            | Extinção        | 03/08/23          |
| 2ª VC Com. de Mafra             | 03011548120188240041        | Violação dos Princ. Administrativos | Improcedente    | 08/08/23          |
| 2ª VC Com. de Itapema           | 00037824920048240125        | Bens Públicos                       | Extinção        | 09/08/23          |
| 1ª V Faz. Púb. Com. Capital     | 50482820320228240023        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 21/08/23          |
| 3ª V Faz. Púb. Com. Capital     | 51104637420218240023        | Dano ambiental                      | Extinção        | 24/08/23          |
| V. Faz. Púb. Com. Palhoça       | 50142726120228240045        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 31/08/23          |

**ANEXO II – SENTENÇAS PROFERIDAS EM AÇÕES POPULARES ENTRE 01 DE  
JANEIRO DE 2020 E 31 DE AGOSTO DE 2023 NAS VARAS DA JUSTIÇA  
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

| <b>Vara Federal do RS</b> | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Sentença</b> | <b>Assunto</b>                         | <b>Data</b> |
|---------------------------|-----------------------------|-----------------|--|-------------|
| 6ª VF Porto Alegre        | 50272972120194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 09/01/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50273405520194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 10/01/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50276818120194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 10/01/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50273397020194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 14/01/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50273189420194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 16/01/2020  |
| 1ª VF Porto Alegre        | 50586181120184047100        | Improcedente    | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 22/01/2020  |
| 14ª VF Porto Alegre       | 50172774920114047100        | Improcedente    | Imunidade                              | 06/02/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50273154220194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 06/02/2020  |
| 3ª VF Porto Alegre        | 50260500520194047100        | Extinção        | Financ. Público da Educação/Pesquisa   | 07/02/2020  |
| 2ª VF Passo Fundo         | 50006991820194047104        | Improcedente    | Locação/Permissão/Concessão de Uso     | 11/02/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50265532620194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 17/02/2020  |
| 13ª VF Porto Alegre       | 50127972820114047100        | Improcedente    | Imunidade                              | 03/03/2020  |
| 14ª VF Porto Alegre       | 50603296120124047100        | Improcedente    | Entidades Sem Fins Lucrativos          | 09/03/2020  |
| 14ª VF Porto Alegre       | 50556687320114047100        | Improcedente    | Entidades Sem Fins Lucrativos          | 13/03/2020  |
| 1ª VF Sta Cruz do Sul     | 50016583120204047111        | Extinção        | Responsabilidade Fiscal                | 27/03/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50266338720194047100        | Improcedente    | Indenização por Dano Material          | 31/03/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50487922420194047100        | Extinção        | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 15/04/2020  |
| 9ª VF Porto Alegre        | 50273093520194047100        | Extinção        | Taxa de Ocupação de Bens Públicos      | 16/04/2020  |
| 2ª VF Pelotas             | 50026578420204047110        | Extinção        | Suspensão                              | 23/04/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50270925520204047100        | Extinção        | Infração Administrativa                | 07/05/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50025212020204047100        | Extinção        | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 11/05/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50043209820204047100        | Extinção        | Violação dos Princ. Administrativos    | 11/05/2020  |
| 14ª VF Porto Alegre       | 50083360820144047100        | Procedente      | Entidades Sem Fins Lucrativos          | 18/05/2020  |
| 13ª VF Porto Alegre       | 50163452720124047100        | Improcedente    | Entidades Sem Fins Lucrativos          | 19/05/2020  |
| 13ª VF Porto Alegre       | 50813395420184047100        | Extinção        | Contribuição sobre a folha de salários | 27/05/2020  |
| 1ª VF Porto Alegre        | 50052993120184047100        | Proc. parcial   | Transporte Terrestre                   | 29/05/2020  |
| 14ª VF Porto Alegre       | 50040343320144047100        | Improcedente    | Imunidade                              | 10/07/2020  |
| 2ª VF Rio Grande          | 50026753520204047101        | Extinção        | Improbidade Administrativa             | 15/07/2020  |
| 2ª VF Porto Alegre        | 50481452920194047100        | Procedente      | Exercício Profissional                 | 29/07/2020  |
| 1ª VF Sta Cruz do Sul     | 50040322020204047111        | Extinção        | Improbidade Administrativa             | 13/08/2020  |
| 2ª VF Porto Alegre        | 50345355720204047100        | Extinção        | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 17/08/2020  |
| 1ª VF Lajeado             | 50265637020194047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 19/08/2020  |
| 1ª VF Porto Alegre        | 50273267120194047100        | Improcedente    | Indenização por Dano Material          | 01/09/2020  |
| 1ª VF Carazinho           | 50022635320204047118        | Extinção        | Aquisição                              | 03/09/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50493101920164047100        | Improcedente    | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 26/09/2020  |
| 13ª VF Porto Alegre       | 50273709020194047100        | Extinção        | Contribuições Previdenciárias          | 28/09/2020  |
| 2ª VF Canoas              | 50017743420204047112        | Improcedente    | Anulação                               | 06/10/2020  |
| 2ª VF Rio Grande          | 50008661020204047101        | Proc. parcial   | Anulação                               | 16/10/2020  |
| 1ª VF Porto Alegre        | 50561605520174047100        | Extinção        | Indenização por Dano Material          | 19/10/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50576163520204047100        | Extinção        | Improbidade Administrativa             | 28/10/2020  |
| 1ª VF Porto Alegre        | 50313556720194047100        | Improcedente    | Enriquecimento Ilícito                 | 30/10/2020  |
| 6ª VF Porto Alegre        | 50285856720204047100        | Procedente      | Reserva de Vagas                       | 10/12/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50265836120194047100        | Improcedente    | Indenização por Dano Material          | 11/12/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50265957520194047100        | Improcedente    | Indenização por Dano Material          | 11/12/2020  |
| 8ª VF Porto Alegre        | 50266364220194047100        | Improcedente    | Indenização por Dano Material          | 11/12/2020  |
| 3ª VF Porto Alegre        | 50240892920194047100        | Improcedente    | Improbidade Administrativa             | 15/12/2020  |
| 1ª VF Nov Hamburgo        | 50142623320204047108        | Extinção        | Violação dos Princ. Administrativos    | 20/01/2021  |
| 13ª VF Porto Alegre       | 50376633220134047100        | Extinção        | Decadência                             | 26/01/2021  |
| 13ª VF Porto Alegre       | 50381145720134047100        | Extinção        | Decadência                             | 26/01/2021  |
| 14ª VF Porto Alegre       | 50086140920144047100        | Improcedente    | Imunidade                              | 03/02/2021  |
| 3ª VF Porto Alegre        | 50448651620204047100        | Improcedente    | Improbidade Administrativa             | 23/02/2021  |

| Vara Federal do RS    | Nº Processo Judicial | Sentença      | Assunto                                | Data       |
|-----------------------|----------------------|---------------|--|------------|
| 1ª VF Carazinho       | 50019664620204047118 | Proc. parcial | Anulação                               | 25/02/2021 |
| 1ª VF Carazinho       | 50019924420204047118 | Proc. parcial | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 25/02/2021 |
| 10ª VF Porto Alegre   | 50500884720204047100 | Procedente    | Dano ao Erário                         | 25/02/2021 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50698349520204047100 | Extinção      | Inquérito / Processo / Recurso Adm.    | 25/02/2021 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50490283920204047100 | Improcedente  | Improbidade Administrativa             | 16/03/2021 |
| 2ª VF Passo Fundo     | 50002335320214047104 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos    | 23/03/2021 |
| 1ª VF Ijuí            | 50000421820214047133 | Extinção      | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 25/03/2021 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50016851320214047100 | Extinção      | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 25/03/2021 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50049936220184047100 | Proc. parcial | Transporte Terrestre                   | 28/03/2021 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50622074020204047100 | Improcedente  | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 26/04/2021 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50467393620204047100 | Procedente    | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 27/04/2021 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50526258420184047100 | Extinção      | Reajuste de Remuneração                | 27/04/2021 |
| 1ª VF Palm. das Miss. | 50003610420214047127 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos    | 27/04/2021 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50246164420204047100 | Improcedente  | Anulação                               | 20/05/2021 |
| 13ª VF Porto Alegre   | 50273690820194047100 | Extinção      | Contribuições Previdenciárias          | 26/05/2021 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50561674220204047100 | Improcedente  | Anulação                               | 31/05/2021 |
| 2ª VF Canoas          | 50106744520164047112 | Extinção      | Contratos Administrativos              | 01/06/2021 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50043182520204047102 | Procedente    | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 02/06/2021 |
| 2ª VF Rio Grande      | 50048007320204047101 | Extinção      | Sistema Único de Saúde (SUS)           | 16/06/2021 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50252200520204047100 | Proc. parcial | Improbidade Administrativa             | 18/06/2021 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50506046720204047100 | Proc. parcial | Dano ao Erário                         | 22/06/2021 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50507718420204047100 | Procedente    | Violação dos Princ. Administrativos    | 23/06/2021 |
| 1ª VF Sta Cruz do Sul | 50037049020204047111 | Improcedente  | Anulação                               | 24/06/2021 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50409782420204047100 | Extinção      | Fornecimento de medicamentos           | 24/06/2021 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50479267920204047100 | Improcedente  | Improbidade Administrativa             | 30/06/2021 |
| 2ª VF Canoas          | 50013072620184047112 | Extinção      | Modalidade/ Dispensa / Inexigibilidade | 07/07/2021 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50620238420204047100 | Improcedente  | Dano ao Erário                         | 15/07/2021 |
| 1ª VF Lajeado         | 50065391320184047114 | Improcedente  | Dano ao Erário                         | 27/07/2021 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50473999320214047100 | Extinção      | Reserva de Vagas para PcD              | 03/08/2021 |
| 2ª VF Pelotas         | 50053319820214047110 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos    | 03/08/2021 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50092477320214047100 | Procedente    | Violação dos Princ. Administrativos    | 27/08/2021 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50624756020214047100 | Extinção      | Sistemas de cotas - Lei 10.558/2002    | 06/09/2021 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50552944220204047100 | Improcedente  | Dano ao Erário                         | 27/09/2021 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50621346820204047100 | Improcedente  | Dano ao Erário                         | 05/10/2021 |
| 10ª VF Porto Alegre   | 50069829820214047100 | Procedente    | Violação dos Princ. Administrativos    | 05/10/2021 |
| 2ª VF Canoas          | 50066113520204047112 | Improcedente  | Anulação                               | 15/10/2021 |
| 2ª VF Rio Grande      | 50003522320214047101 | Extinção      | Financiamento do SUS                   | 25/10/2021 |
| 2ª VF Pelotas         | 50099272820214047110 | Extinção      | Improbidade Administrativa             | 26/10/2021 |
| 2ª VF Canoas          | 50070017320184047112 | Improcedente  | Anulação                               | 10/11/2021 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50711917620214047100 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos    | 15/11/2021 |
| 1ª VF Capão d Canoa   | 50053082220214047121 | Extinção      | Edital                                 | 16/11/2021 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50671636520214047100 | Procedente    | Reserva de Vagas                       | 17/12/2021 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50058275420214047102 | Proc. parcial | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 02/02/2022 |
| 9ª VF Porto Alegre    | 50456313520214047100 | Procedente    | Fauna                                  | 16/02/2022 |
| 1ª VF Nov Hamburgo    | 50480324120204047100 | Improcedente  | Violação dos Princ. Administrativos    | 22/02/2022 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50469689320204047100 | Improcedente  | Dano ao Erário                         | 14/03/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50490353120204047100 | Improcedente  | Improbidade Administrativa             | 24/03/2022 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50330034820204047100 | Improcedente  | Improbidade Administrativa             | 01/04/2022 |
| 3ª VF Caxias do Sul   | 50243573820144047107 | Improcedente  | Imunidade                              | 07/04/2022 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50037495320224047102 | Extinção      | Dano ao Erário                         | 18/04/2022 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50110765520224047100 | Extinção      | Inscrição / Documentação               | 27/04/2022 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50075005420224047100 | Extinção      | Ato Lesivo ao Patrimônio               | 06/05/2022 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50814035920214047100 | Proc. parcial | Improbidade Administrativa             | 12/05/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50837428820214047100 | Procedente    | Regime Estatutário                     | 24/05/2022 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50092442120214047100 | Improcedente  | Violação dos Princ. Administrativos    | 29/05/2022 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50446478520204047100 | Procedente    | Improbidade Administrativa             | 22/06/2022 |
| 2ª VF Rio Grande      | 50042845320204047101 | Improcedente  | Anulação                               | 24/06/2022 |
| 13ª VF Porto Alegre   | 50315724220214047100 | Improcedente  | IRPJ                                   | 24/06/2022 |

| Vara Federal do RS    | Nº Processo Judicial | Sentença      | Assunto                             | Data       |
|-----------------------|----------------------|---------------|-------------------------------------|------------|
| 10ª VF Porto Alegre   | 50776076020214047100 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos | 27/06/2022 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50296148420224047100 | Extinção      | Improbidade Administrativa          | 28/06/2022 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50104065120214047100 | Procedente    | Violação dos Princ. Administrativos | 30/06/2022 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50846773120214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 16/08/2022 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50505969020204047100 | Improcedente  | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 22/08/2022 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50832491420214047100 | Extinção      | Ingresso e Concurso                 | 31/08/2022 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50059739520214047102 | Proc. parcial | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 02/09/2022 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50656393320214047100 | Improcedente  | Dano ao Erário                      | 05/09/2022 |
| 2ª VF Porto Alegre    | 50005373020224047100 | Improcedente  | Agências/órgãos de regulação        | 12/09/2022 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50769953020184047100 | Improcedente  | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 21/09/2022 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50010868920124047100 | Improcedente  | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 03/10/2022 |
| 2ª VF Canoas          | 50184623720214047112 | Improcedente  | Anulação                            | 04/10/2022 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50835641820164047100 | Improcedente  | CRFPA                               | 19/10/2022 |
| 10ª VF Porto Alegre   | 50624525120204047100 | Extinção      | Dano ao Erário                      | 17/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50620832320214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50628895820214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50633104820214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50633174020214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50633295420214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50633303920214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50633320920214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50633364620214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 18/11/2022 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50318067320114047100 | Improcedente  | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 25/11/2022 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50296961820224047100 | Procedente    | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 02/12/2022 |
| 1ª VF Bto. Gonçalves  | 50071705220214047113 | Improcedente  | Anulação                            | 18/12/2022 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50033814920194047102 | Improcedente  | Indenização por Dano Material       | 20/12/2022 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50135303620214047102 | Improcedente  | Anulação                            | 20/01/2023 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50028557720224047102 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos | 20/01/2023 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50533547120224047100 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos | 26/01/2023 |
| 2ª VF Canoas          | 50184615220214047112 | Improcedente  | Anulação                            | 08/02/2023 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50535799120224047100 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos | 09/02/2023 |
| 10ª VF Porto Alegre   | 50296209120224047100 | Improcedente  | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 14/02/2023 |
| 2ª VF Rio Grande      | 50005638820234047101 | Extinção      | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 16/02/2023 |
| 1ª VF Erechim         | 50062238320214047117 | Improcedente  | Anulação                            | 18/02/2023 |
| 2ª VF Pelotas         | 50053319820214047110 | Improcedente  | Violação dos Princ. Administrativos | 02/03/2023 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50223699020204047100 | Extinção      | Ato Lesivo ao Patrimônio            | 07/03/2023 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50585681420204047100 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos | 07/03/2023 |
| 2ª VF Rio Grande      | 50071847220214047101 | Improcedente  | Anulação                            | 17/03/2023 |
| 2ª VF Pelotas         | 50114048620214047110 | Improcedente  | Anulação                            | 24/03/2023 |
| 3ª VF Santa Maria     | 50026879520104047102 | Procedente    | Imunidade                           | 10/04/2023 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50549829520224047100 | Improcedente  | Dano ao Erário                      | 12/04/2023 |
| 8ª VF Porto Alegre    | 50210659820214047107 | Improcedente  | Anulação                            | 20/04/2023 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50849752320214047100 | Improcedente  | Anulação                            | 05/05/2023 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50466467320204047100 | Improcedente  | Improbidade Administrativa          | 11/05/2023 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50846781620214047100 | Extinção      | Anulação                            | 15/05/2023 |
| 6ª VF Porto Alegre    | 50114602220214047110 | Improcedente  | Anulação                            | 16/05/2023 |
| 1ª VF Gravataí        | 50435971920234047100 | Extinção      | Violação dos Princ. Administrativos | 02/06/2023 |
| 2ª VF Rio Grande      | 50071838720214047101 | Improcedente  | Anulação                            | 05/06/2023 |
| 4ª VF Porto Alegre    | 50507726920204047100 | Improcedente  | Violação dos Princ. Administrativos | 13/06/2023 |
| 2ª VF Canoas          | 50185593720214047112 | Improcedente  | Anulação                            | 19/06/2023 |
| 3ª VF Caxias do Sul   | 50210641620214047107 | Improcedente  | Anulação                            | 30/06/2023 |
| 1ª VF Porto Alegre    | 50298520620224047100 | Extinção      | Improbidade Administrativa          | 06/07/2023 |
| 2ª VF Canoas          | 50080610820234047112 | Extinção      | Dano ao Erário                      | 18/07/2023 |
| 3ª VF Porto Alegre    | 50146660620234047100 | Extinção      | Remuneração                         | 17/08/2023 |
| 1ª VF Santa Rosa      | 50067937520214047115 | Improcedente  | Anulação                            | 22/08/2023 |
| 5ª VF Porto Alegre    | 50353435720234047100 | Extinção      | Comunicação Social                  | 25/08/2023 |
| 1ª VF Sta Cruz do Sul | 50089356420214047111 | Improcedente  | Anulação                            | 29/08/2023 |
| 1ª VF Sta Cruz do Sul | 50089425620214047111 | Improcedente  | Anulação                            | 29/08/2023 |

| <b>Vara Federal do RS</b> | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Sentença</b> | <b>Assunto</b> | <b>Data</b> |
|---------------------------|-----------------------------|-----------------|----------------|-------------|
| 1ª VF Sta Cruz do Sul     | 50089434120214047111        | Improcedente    | Anulação       | 29/08/2023  |

**ANEXO III – SENTENÇAS PROFERIDAS EM AÇÕES POPULARES ENTRE 01 DE  
JANEIRO DE 2020 E 31 DE AGOSTO DE 2023 NAS VARAS DA JUSTIÇA  
FEDERAL DE SANTA CATARINA**

| <b>Vara Federal de SC</b> | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------------|
| 4ª VF de Florianópolis    | 50057420220204047200        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 26/03/2020        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50022595520204047202        | Infração Administrativa       | Extinção        | 27/03/2020        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50021426420204047202        | Dano ambiental                | Extinção        | 06/04/2020        |
| 6ª VF de Joinville        | 50027918120104047201        | Imunidade                     | Improcedente    | 04/05/2020        |
| 2ª VF de Joinville        | 50058425120204047201        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 07/05/2020        |
| 6ª VF de Joinville        | 50065994520204047201        | Improbidade Administrativa    | Extinção        | 26/05/2020        |
| 2ª VF de Florianópolis    | 50088746720204047200        | Direitos Humanos              | Extinção        | 02/06/2020        |
| 3ª VF de Itajaí           | 50072863520194047208        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 12/06/2020        |
| 2ª VF de Joinville        | 50076976520204047201        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 16/06/2020        |
| 6ª VF de Florianópolis    | 50138696020194047200        | Terras Indígenas              | Improcedente    | 01/07/2020        |
| 3ª VF de Florianópolis    | 50125979420204047200        | Contratos Bancários           | Extinção        | 10/07/2020        |
| 3ª VF de Florianópolis    | 50019212920164047200        | Resp. Civil do Servidor       | Procedência     | 17/07/2020        |
| 2ª VF de Joinville        | 50073226420204047201        | Editais                       | Extinção        | 20/07/2020        |
| 2ª VF de Itajaí           | 50060987020204047208        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 23/07/2020        |
| 1ª VF de S. M. do Oeste   | 50016228020204047210        | Contribuições Previdenciárias | Extinção        | 24/08/2020        |
| 1ª VF de S. M. do Oeste   | 50015933020204047210        | Contribuições Previdenciárias | Extinção        | 25/08/2020        |
| 1ª VF de Tubarão          | 50050006220204047204        | 1/3 de férias                 | Extinção        | 14/09/2020        |
| 4ª VF de Florianópolis    | 50207424220204047200        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 05/10/2020        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50103351120194047200        | Contribuições Previdenciárias | Extinção        | 26/10/2020        |
| 1ª VF de Jaraguá do Sul   | 50055187120194047209        | Contratos Bancários           | Improcedente    | 17/11/2020        |
| 1ª VF de Tubarão          | 50008303820204047207        | Anulação                      | Improcedente    | 27/11/2020        |
| 1ª VF de S. M. do Oeste   | 50019155020204047210        | Contribuições Previdenciárias | Extinção        | 01/12/2020        |
| 4ª VF de Florianópolis    | 50271643320204047200        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 04/12/2020        |
| 2ª VF de Blumenau         | 50023539120204047205        | Anulação                      | Improcedente    | 11/12/2020        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50055255020204047202        | Intervenção Estado/ Município | Extinção        | 18/12/2020        |
| 2ª VF de Florianópolis    | 50049078220184047200        | Repasse de Verbas Públicas    | Extinção        | 19/01/2021        |
| 1ª VF de Lages            | 50009967320204047206        | Anulação                      | Improcedente    | 22/01/2021        |
| 2ª VF de Joinville        | 50174314020204047201        | Licenças                      | Extinção        | 11/02/2021        |
| 2ª VF de Florianópolis    | 50103369320194047200        | Contribuições Previdenciárias | Extinção        | 18/02/2021        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50037535220204047202        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Improcedente    | 22/02/2021        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50018992320204047202        | Anulação                      | Improcedente    | 02/03/2021        |
| 8ª VF de Florianópolis    | 50014333520204047200        | Auxílio-Acidente (Art. 86)    | Improcedente    | 04/06/2021        |
| 2ª VF de Florianópolis    | 50028788820204047200        | Contratos Bancários           | Improcedente    | 08/06/2021        |
| 6ª VF de Joinville        | 50064400520204047201        | ENEM                          | Extinção        | 11/06/2021        |
| 6ª VF de Joinville        | 50056699020214047201        | Repasse de Verbas Públicas    | Extinção        | 11/06/2021        |
| 6ª VF de Florianópolis    | 50298668320194047200        | Saneamento                    | Improcedente    | 16/08/2021        |
| 1ª VF de Laguna           | 50018726120214047216        | Obras Públicas                | Extinção        | 18/08/2021        |
| 6ª VF de Joinville        | 50160150320214047201        | Utilização de bens públicos   | Extinção        | 03/09/2021        |
| 2ª VF de Florianópolis    | 50323301220214047200        | Infração Administrativa       | Extinção        | 23/11/2021        |
| 1ª VF de Joaçaba          | 50019482720214047203        | Processo Administrativo       | Extinção        | 28/01/2022        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50011506920214047202        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Improcedente    | 02/03/2022        |
| 2ª VF de Joinville        | 50177669320194047201        | Bens Públicos                 | Extinção        | 14/03/2022        |
| 3ª VF de Florianópolis    | 50044438720204047200        | Ato Lesivo ao Patrimônio      | Extinção        | 01/04/2022        |
| 2ª VF de Joinville        | 50194533720214047201        | Eleições                      | Improcedente    | 18/04/2022        |
| 1ª VF de Lages            | 50095809520214047206        | Unidade de Conservação        | Extinção        | 20/04/2022        |

| <b>Vara Federal de SC</b> | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                   | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------|-------------------|
| 3ª VF de Florianópolis    | 50109300520224047200        | Graduação                        | Extinção        | 27/04/2022        |
| 1ª VF de S. M. do Oeste   | 50005347020214047210        | Anulação                         | Improcedente    | 12/05/2022        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50044203820204047202        | Habilitação / Registro Cadastral | Improcedente    | 23/06/2022        |
| 1ª VF de Tubarão          | 50071462520194047200        | Improbidade Administrativa       | Proc. parcial   | 24/06/2022        |
| 4ª VF de Criciúma         | 50096493620214047204        | IPU                              | Extinção        | 01/08/2022        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50147809520214047202        | Eleições                         | Improcedente    | 30/09/2022        |
| 4ª VF de Florianópolis    | 50022177520214047200        | Dano ao Erário                   | Improcedente    | 06/10/2022        |
| 2ª VF de Itajaí           | 50111610820224047208        | Equilíbrio Financeiro            | Improcedente    | 16/11/2022        |
| 2ª VF de Joinville        | 50220617120224047201        | Terras Indígenas                 | Extinção        | 25/11/2022        |
| 4ª VF de Florianópolis    | 50082510320204047200        | Locação de móvel                 | Proc. parcial   | 16/01/2023        |
| 3ª VF de Florianópolis    | 50264342220204047200        | Editais                          | Extinção        | 19/01/2023        |
| 6ª VF de Joinville        | 50127526020214047201        | Ato Lesivo ao Patrimônio         | Extinção        | 24/01/2023        |
| 2ª VF de Joinville        | 50208145520224047201        | Dano ao Erário                   | Extinção        | 21/02/2023        |
| 3ª VF de Florianópolis    | 50269317020194047200        | Ato Lesivo ao Patrimônio         | Improcedente    | 17/03/2023        |
| 2ª VF de Chapecó          | 50071441020234047202        | Limitação Administrativa         | Extinção        | 26/05/2023        |
| 2ª VF de Florianópolis    | 50224277920234047200        | Princípios Administrativos       | Extinção        | 24/06/2023        |

**ANEXO IV – SENTENÇAS PROFERIDAS EM AÇÕES POPULARES ENTRE 01 DE  
JANEIRO DE 2020 E 31 DE AGOSTO DE 2023 NAS VARAS DA JUSTIÇA  
FEDERAL DO PARANÁ**

| <b>Vara Federal do PR</b> | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                      | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 5ª VF de Curitiba         | 50214204620184047000        | Alimentação                         | Improcedente    | 12/02/2020        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50786232920194047000        | Anuidades OAB                       | Improcedente    | 13/04/2020        |
| 1ª VF de Maringá          | 50040212420204047003        | Anulação                            | Extinção        | 19/05/2020        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50265522120174047000        | Anulação                            | Improcedente    | 25/05/2020        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50222478620204047000        | Anulação                            | Extinção        | 27/05/2020        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50164555420204047000        | Anulação                            | Extinção        | 09/06/2020        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50014139620194047000        | Anulação                            | Improcedente    | 06/07/2020        |
| 2ª VF de Cascavel         | 50102988420194047005        | Anulação                            | Improcedente    | 07/07/2020        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50129817520204047000        | Aposentadoria                       | Extinção        | 08/07/2020        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50036619820204047000        | Assunto no Processo                 | Extinção        | 21/07/2020        |
| 1ª VF de Londrina         | 50064913420204047001        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 29/07/2020        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50401117420194047000        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 30/07/2020        |
| 2ª VF de Umarama          | 50058775420194047004        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Improcedente    | 30/07/2020        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50287003420194047000        | Ato Lesivo ao Patrimônio            | Extinção        | 24/08/2020        |
| 1ª VF de Paranaguá        | 50015242220204047008        | Concessão/Permissão/Autorização     | Extinção        | 26/08/2020        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50193395620204047000        | Concessão de Naturalização          | Extinção        | 01/09/2020        |
| 2ª VF de Curitiba         | 50217215620194047000        | Contratos Bancários                 | Improcedente    | 03/09/2020        |
| 2ª VF de Curitiba         | 50217224120194047000        | Contribuições Previdenciárias       | Improcedente    | 03/09/2020        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50009124520194047000        | Contribuições Previdenciárias       | Improcedente    | 18/09/2020        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50222504120204047000        | Dano Ambiental                      | Extinção        | 26/10/2020        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50477484220204047000        | Dano ao Erário                      | Extinção        | 18/12/2020        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50212963420164047000        | Dano ao Erário                      | Proc. parcial   | 28/01/2021        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50244849320204047000        | DIMOB                               | Extinção        | 11/02/2021        |
| 1ª VF de Maringá          | 50114617120204047003        | Equilíbrio Financeiro               | Extinção        | 26/02/2021        |
| 1ª VF de Paranavaí        | 50006907320214047011        | Equilíbrio Financeiro               | Extinção        | 25/03/2021        |
| 1ª VF de Maringá          | 50040212420204047003        | Execução Contratual                 | Extinção        | 08/04/2021        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50321167320204047000        | Fiscalização                        | Extinção        | 07/05/2021        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50294434920164047000        | Fornecimento de insumos             | Extinção        | 14/05/2021        |
| 4ª VF de Curitiba         | 50142719120214047000        | Habilitação / Registro Cadastral /  | Extinção        | 19/05/2021        |
| 2ª VF de F. do Iguaçu     | 50053057020204047002        | Imposto sobre Importação            | Improcedente    | 09/06/2021        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50071957520194047003        | Improbidade Administrativa          | Improcedente    | 13/07/2021        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50075900820214047000        | Improbidade Administrativa          | Improcedente    | 28/07/2021        |
| 1ª VF de Apucarana        | 50013318320204047015        | Improbidade Administrativa          | Extinção        | 02/08/2021        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50439841420214047000        | Indenização por Dano Material       | Extinção        | 05/08/2021        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50024721620194047002        | Inquérito / Processo / Recurso Adm. | Extinção        | 10/10/2021        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50433750220194047000        | Jogos / Sorteios / Promoções        | Improcedente    | 30/11/2021        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50074402720214047000        | Licenças                            | Improcedente    | 21/01/2022        |
| 2ª VF de F. do Iguaçu     | 50257911320194047002        | Obras Públicas                      | Improcedente    | 10/02/2022        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50358344420214047000        | Parlamentares                       | Extinção        | 21/04/2022        |
| 2ª VF de Curitiba         | 50631341520204047000        | Parlamentares                       | Extinção        | 04/05/2022        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50056656920204047013        | Prova Objetiva                      | Improcedente    | 09/05/2022        |
| 1ª VF Ponta Grossa        | 50013888220214047010        | Repasse de Verbas Públicas          | Extinção        | 27/06/2022        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50307436720214047001        | Reserva de Vagas                    | Extinção        | 25/07/2022        |
| 1ª VF de F. do Iguaçu     | 50002674320214047002        | Sistema Único de Saúde (SUS)        | Improcedente    | 27/07/2022        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50216764720224047000        | Suspensão                           | Extinção        | 22/08/2022        |

| <b>Vara Federal do PR</b> | <b>Nº Processo Judicial</b> | <b>Assunto</b>                        | <b>Sentença</b> | <b>Data Sent.</b> |
|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 11ª VF de Curitiba        | 50082685720204047000        | Terreno de Marinha                    | Extinção        | 26/08/2022        |
| 2ª VF Ponta Grossa        | 50029301620224047006        | Transporte Terrestre                  | Extinção        | 29/09/2022        |
| 3ª VF de Curitiba         | 50251433420224047000        | Tratamento médico-hospitalar          | Extinção        | 28/10/2022        |
| 11ª VF de Curitiba        | 50047140320144047008        | Tratamento médico-hospitalar          | Improcedente    | 17/02/2023        |
| 1ª VF de Paranaguá        | 50005106620214047008        | Utilização de bens públicos           | Extinção        | 27/02/2023        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50131534620224047000        | Utilização de bens públicos           | Extinção        | 28/02/2023        |
| 1ª VF de Londrina         | 50038376920234047001        | Vigilância Sanitária e Epidemiológica | Extinção        | 03/03/2023        |
| 4ª VF de Londrina         | 50247236020214047001        | Violação dos Princ. Administrativos   | Extinção        | 16/03/2023        |
| 1ª VF de Paranaguá        | 50035338820194047008        | Violação dos Princ. Administrativos   | Improcedente    | 10/04/2023        |
| 1ª VF de Curitiba         | 50353982220204047000        | Violação dos Princ. Administrativos   | Improcedente    | 25/04/2023        |
| 6ª VF de Curitiba         | 50229382920224047001        | Violação dos Princ. Administrativos   | Extinção        | 02/05/2023        |
| 2ª VF de Maringá          | 50149614320234047003        | Violação dos Princ. Administrativos   | Extinção        | 28/06/2023        |
| 11ª VF de Curitiba        | 50758650920214047000        | Zona Costeira                         | Extinção        | 02/08/2023        |