III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

CLAUDIA MARIA BARBOSA

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

JUVÊNCIO BORGES SILVA

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

---

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; Fernando Gustavo Knoerr; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-353-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso. 3. Justiça. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

A influência dos trabalhos do jurista italiano Mauro Cappelletti sobre o Acesso à Justiça, uma das mais firmes e frutuosas iniciativas de desenhar-se uma teoria do acesso à justiça, é ainda hoje de acentuada relevância e grande repercussão no Brasil, como foi possível depreender-se de parte significativa dos estudos apresentados neste GT de Acesso à Justiça, em que as obras do autor se constituem como referência teórica. Ao mesmo tempo, parece indicar também a necessidade de emergência de novas propostas teóricas que levem em conta a especificidades da jurisdição de outros países, suas diretrizes constitucionais fixadas para a garantia do direito de acesso à justiça, bem como as condições em que se desenvolve hoje o exercício da prestação jurisdicional.

Os caminhos pelos quais se tem buscado realizar o direito de acesso à justiça no Brasil variam conforme os atores, os direitos, a função desejada para a jurisdição, o contexto histórico e mesmo a conjuntura social, política e, agora, sanitária no país. Infelizmente, como fica evidente em vários dos trabalhos apresentados, o sistema de justiça não é capaz de proteger eficazmente ou de forma igualitária grupos vulneráveis, ou tratar de maneira isonômica os cidadãos. Ao contrário, os estudos por vezes revelam que o sistema de justiça parece distinguir cidadãos "de primeira e segunda classe", estejam eles dentro ou fora das instituições da Justiça. Dado o grande interesse no acesso à justiça e a amplitude possível de enfoques, os trabalhos recebidos no Conpedi são atualmente divididos em dois ou três grupos, conforme o evento. A especificidade da "Política Judiciária, gestão e administração da justiça" é que se possam fortalecer estudos sobre a política pública para o sistema de justiça - a denominada política judiciária, bem como análise das funções, gestão e funcionamento das instituições da justiça. A complexidade deste tema, diretamente relacionada ao crescente papel que o sistema de justiça tem adquirido em democracias contemporâneas, já se constitui em alguns países como um campo de análise específico, o chamado direito judiciário, voltado ao estudo das forma como as pessoas irão exercer os seus direitos, assim como à maneira pelas quais os atores do sistema de justiça, suas instituições, o jurisdicionado e o Estado devem comportar-se para, balizados pelo estado de direito, garantir que ele seja democrático e capaz de assegurar um amplo e efetivo acesso à justiça na sociedade. Tais estudos, como é natural na pesquisa qualificada, demanda também novas teorias que sejam capazes de identificar, problematizar, responder e apontar soluções aos novos desafios que a realização da Justiça e o direito de acesso à justiça os impõe, a todos e a

cada um de nós, como sociedade. Esse é o renovado convite deste GT aos juristas e interessados no tema!

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA BOA ADMINISTRAÇÃO

POPULAR ACTION AS AN INSTRUMENT FOR THE CONTROL OF GOOD ADMINISTRATION.

Valter Foleto Santin [1]
Juan Roque Abilio [2]
Ronaldo Sergio Duarte

Resumo

A Ação Popular é instrumento tradicional de proteção ao erário por impulso do cidadão. A Constituição de 1988 ampliou as hipóteses de cabimento para maior controle social, objetivando à boa administração. Este estudo visa discutir a aplicação da Ação Popular em prol da boa administração e da eficiência. A justificativa da pesquisa se fundamenta na importância social dos diversos controles. Usou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, e de procedimento a bibliográfica e documental. A hipótese inicial foi a de considerar a Ação Popular como mecanismo apto a realizar o controle da boa administração. O resultado da pesquisa confirmou a hipótese.

Palavras-chave: Ação popular, Controle social, Cidadania, Boa administração, Acesso à justiça

Abstract/Resumen/Résumé

The Popular Action is a traditional instrument to protect the public purse by impulse from the citizen. The 1988 Constitution expanded the possibilities for greater social control, aiming at good administration. This study aims to discuss the application of Popular Action in favor of good administration and efficiency. The research justification is based on the social importance of the various controls. The hypothetical-deductive approach method and the bibliographic and documentary procedure were used. The initial hypothesis was to consider Popular Action as a mechanism capable of controlling good administration. The result of the research confirmed the hypothesis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Popular action, Social control, Citizenship, Access to justice, Good administration

---

[1] Professor do Mestrado e Doutorado da UENP (Jacarezinho-PR, Brasil). Doutor em Direito USP-SP. Pós-Doutor (Coimbra, Portugal). Líder do GP Políticas públicas e direitos sociais. Procurador de Justiça (SP)

[2] Mestrando em Ciência Jurídica pela UENP (Universidade Estadual do Norte do Paraná), Campus de Jacarezinho/PR, Advogado

1. INTRODUÇÃO

A vida em sociedade é uma verdadeira necessidade, no sentido Aristotélico, que impõe deveres e credita direitos, neste viés que ser cidadão é ao mesmo tempo um direito (numa concepção arendtiana, direito a ter direitos) e um dever. O título "cidadão" não esgota seu sentido nas eleições, quando se escolhe representantes para em nome do povo agir em benefício da sociedade, mas se inicia nas urnas.

A efetiva participação popular nos assuntos públicos depende de uma acirrada luta por direitos, constituindo um caminho trilhado pelo verdadeiro cidadão ciente de seus direitos e deveres que se vê e se reconhece como parte essencial do povo que, que é a fonte de todo o poder (art. 1°, parágrafo único, CRFB/88) (BRASIL, 1988).

Por essas e outras razões que a Constituição de 1988 trouxe diversos mecanismos de participação direta da população e de controle, bem como elenca diversos deveres ao administrador público, em especial o da eficiência e da boa administração.

Assim, dentre os mecanismos para o controle popular, a típica ação para este fim é a chamada Ação Popular, na qual possibilita ao cidadão realizar, via demanda, um controle em face do Estado em sentido *lato*. Este controle, além de direito é um dever do cidadão, que, como membro do Estado deve cuidar para o bom desempenho da máquina estatal.

Desse modo, o presente trabalho tem como questão-problema o estudo da viabilidade de utilização da Ação Popular como mecanismo de controle de atos administrativos e até mesmo de Políticas Públicas como modo de efetivar a boa administração, usa do método hipotético-dedutivo como orientação da pesquisa, baseando-se na pesquisa bibliográfica (livros, artigos, monografias) e documental (Constituição e legislação), desbrava a pesquisa tendo como parâmetro o texto constitucional.

Parte-se da hipótese da sindicabilidade de controle social de atos administrativos e de Políticas Públicas por meio da Ação Popular na busca da boa administração e da eficiência, para tanto se inicia o estudo do controle popular em consonância com o direito à boa administração, após enuncia a possibilidade da Ação Popular servir como instrumento de controle de atos administrativos e das próprias Políticas Públicas e por fim se analisa as hipóteses trazidas pelo texto constitucional e sua referência ao controle da boa administração.

No decorrer do trabalho confirmou-se a hipótese da viabilidade do uso da Ação Popular como instrumento de controle de atos administrativos e das Políticas Públicas tendo como fundamento a harmonia constitucional, da Teoria dos Direitos Fundamentais e o mecanismo de gestão eficiente da *res publica* via controle. As hipóteses constitucionais são diversas, sendo instrumento apto a justificar como causa de pedir a propositura da Ação Popular vocacionada ao controle da boa administração.

2. CONTROLE POPULAR DE ATOS ADMINISTRATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

Custa inicialmente detalhar o conceito de Políticas Públicas, pois como principal mecanismo de gestão sua análise conceitual é fundamental para se franquear o estudo do controle da boa administração. Políticas Públicas são instrumentos de ação que o Poder Público usa para a consecução de interesses públicos (DI PIETRO, 2014, p. 829), ou seja, trata-se do principal mecanismo que tem o Estado para efetivar os direitos abstratamente previstos na Constituição e na legislação, como por exemplo, a efetivação do direito à moradia (art. 6° da CRFB/88) com a execução de programas habitacionais como a COHAPAR, COHABI, etc., a efetivação do direito à saúde (art. 6° da CRFB/88) e a construção de um hospital, fornecimento de medicamentos, etc.

É de fundamental importância para o Estado atingir seus fins últimos o controle e fiscalização de seus atos e das Políticas Públicas, que poderá ser interno (quando realizado pela própria pessoa) ou externo (quando realizado por terceiros). O controle, mesmo que se mostre como um incômodo ao administrador público, se vocaciona ao aperfeiçoamento e melhoria das Políticas Públicas. Por esta razão que Valter Foleto Santin afirma que, principalmente, o controle externo é visto com maus olhos devido à "visão corporativista de que a atividade de vigilância e fiscalização seria um atentado à independência da instituição ou uma forma de diminuição institucional", contudo deve-se encarar o controle como um "valor institucional" e "poder social" (SANTIN, 2013, p. 117).

Inegavelmente, o controle interno ou externo atua em prol da sociedade, seja no combate a irregularidades de atos administrativos ou no próprio aperfeiçoamento de Políticas Públicas. Desse modo, é necessária para a boa administração a realização de

controles internos e externos, sendo este último realizado por diversas pessoas, como o Legislativo, o Ministério Público e a própria sociedade.

Para que o administrador público possa ter o selo de qualidade da chamada "boa administração" terá que ao atuar se autoanalisar e refletir quanto a efetividade de seus atos e a chamada consequência sistêmica. Para tanto, recai sob o administrador um controle de seus atos, em menor ou maior medida, o que serve para lembrar que sua atuação é sempre vocacionada para a sociedade. Nesse sentido Juarez de Freitas entende:

> Numa frase, o direito à boa administração vincula racionalmente o gestor público e o força a medir consequências sistêmicas de suas opções, pois terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade. Examinado mais de perto, o direito fundamental é autêntico complexo de direitos, regras e princípios, encartados numa verdadeira síntese, que serve de antídoto contra o arbítrio (por ação ou por omissão). Com efeito, no conceito proposto, abrigam-se, entre outras, as seguintes garantias de boa decisão (normativa ou concreta) (...) (FREITAS, 2015, p. 118/119).

O controle popular ou social se mostra como uma das formas de participação direta do cidadão, que no exercício pleno de sua cidadania, se interage na vida política e busca contribuir no destino do país, "quanto maior o número de atores-cidadãos participando da tomada das decisões políticas, mais democrática será a sociedade" (STURZA; MACIEL, 2015, p. 279).

Nota-se que o controle social é importantíssimo para que o Estado bem desempenhe sua função e maximize a boa administração e suas Políticas Públicas, como exemplo a saúde pública. Após década de 1980, o sistema vivenciou uma abertura democrática fazendo com que houvesse uma revisão do modelo de saúde vigente a fim de ampliar a participação popular nas decisões e descentralizar a gestão pública da saúde (ROLIM; CRUZ; SAMPAIO, 2013, p. 141). Essa ampliação democrática teria contribuído para melhor efetividade da saúde pública do país, que mesmo diante suas críticas, seria um serviço público que oferece cobertura universal.

Em reforço da participação social pode ser citada a participação do cidadão na gestão dos serviços públicos de segurança pública, que ao exercitar o seu direito de reclamação, acesso a dados, representação, participação em audiências públicas, e outras medidas (SANTIN, 2013, p. 118). Isso ajuda a realizar o controle da prestação de serviços públicos e das Políticas Públicas, inibindo abusos e estimulando um serviço de melhor qualidade.

O controle popular é um instrumento de garantia da cidadania, além de ser o seu pleno exercício. Neste sentido, a cidadania deve ser entendida além do exercício regular do voto, sendo cidadão a "pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa", devendo "participar de forma ativa, organizada e consciente da vida coletiva no Estado" (LIMA; MENEZES JUNIOR; BRZEZINSKI, 2017, p. 2482).

Parece paradoxo a afirmação alhures, mas quando o indivíduo participa efetivamente da vida política de seu país, exercita o seu papel de cidadão, e o controle, juntamente com os direitos fundamentais, servem como pressuposto para que se tenha um Estado que contemple e respeite os seus cidadãos, pois, somente em Estados autoritários não haveria forma de se exercitar o controle, ao passo que *the king can do no wrong,* ou seja, o rei nunca erra.

O cidadão constitucionalmente pensado é ativo no exercício de sua cidadania, entendendo Abilio e Santin que "ser cidadão não é ser um ser amorfo que aguarda do Estado um paternalismo que a ele tudo concede, ser cidadão é, antes de tudo, (...) ter uma participação efetiva na vida do Estado" (2020, p. 177/178).

Outra perspectiva é notar que o controle social possui a serventia de buscar a efetividade do direito fundamental à boa administração, pois, alocar o administrador ao escrutínio da população é avalia-lo em suas decisões, se são ou não eficientes.

Custa destacar, aos incautos, que exercitar controle social não se restringe às eleições, inicia-se com o voto, mas nele não se esgota. A este respeito bem analisa Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho:

> Esse se faz de diferentes maneiras, que vão desde o poder de não reconduzir a cargos eletivos pessoas responsáveis por políticas ruinosas aos interesses gerais (*accountability* vertical) até o de provocar o Poder Judiciário na responsabilização desses indivíduos (e/ ou organizações movidas por sua atuação), passando pela faculdade de levar ao conhecimento de órgãos públicos informações de ilícitos de que tenham conhecimento, atividade potencializada pela inserção no nosso sistema da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/11) (CUNHA FILHO, 2019, p. 36).

Nesse caminho entre democracia direta (ou participativa) e a representativa, Juarez Freitas ensina que deve existir um controle sistemático que harmonize os controles de ambas as concepções de democracia, fazendo com que haja uma complementariedade dos instrumentos de sindicabilidade (prevenção e correção) (FREITAS, 2009, p. 400).

Tendo em vista todo o raciocínio do que venha a ser o controle, deve-se, neste momento, atualizar o conceito de Políticas Públicas que doravante deverá ser entendido não somente como o "agir" discricionário do agente, mas o "efetivar", "concretizar", "tornar real os programas" e "Políticas Públicas de Estado", e não de "Governo", sendo as primeiras entendidas pelas prioridades constitucionais e as últimas como programa de um determinado governante eleito (FREITAS, 2015, p. 124).

E é exatamente dessa forma que o controle popular exala sua importância, pois ao bom administrador, o exercício do controle social servirá como norte da hierarquização das prioridades públicas. Assim, o direito do cidadão em exercer essa fiscalização/controle se torna um direito fundamental, pois é corolário do direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2009, p. 400/401).

Dentre os mecanismos de se exercitar o controle popular a judicialização de Políticas Públicas se mostra uma das principais, mas para tanto o rigor deve ser observado conforme demonstra Juarez Freitas ao elencar as possíveis hipóteses para franquear caminho à juridicidade.

> Logo, são requisitos de juridicidade das decisões administrativas (mais do que de vigência e validade): (a) a prática por sujeito capaz e investido de competência (PIRES, 2009) (irrenunciável, salvo nas hipóteses de avocação e delegação); (b) a estimativa de impactos das políticas públicas, tendo em vista a obtenção de melhores resultados contextuais, mediante prudente articulação entre equidade e eficiência; (c) a observância de formalidades e procedimentos mínimos, sem sucumbir aos formalismos teratológicos alienantes; (d) a condigna justificação imparcial das premissas do silogismo dialético decisório, com indicação didática dos motivos (fáticos e jurídicos) e (e) objeto determinável, possível e lícito em sentido amplo (FREITAS, 2015, p. 122).

Assim, tem-se que há a possibilidade de se franquear ao cidadão o acesso ao Judiciário para o exercício do controle popular sobre Políticas Públicas, e o fundamento jurídico é a busca pelo direito fundamental à boa administração e a concretização das normas constitucionais.

3. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE ATOS ADMINISTRATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Superada a questão da possibilidade de judicialização como mecanismo de controle social, analisa-se, doravante, a utilização da Ação Popular como instrumento processual apto.

Pois bem, previsto no art. 5°, inciso LXXIII, da Constituição Federal, a Ação Popular é uma medida proposta pelo cidadão "que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural", tendo como lei de regência a Lei n° 4.717 de 1965.

Observa-se que a Lei n° 4.717 (BRASIL, 1965) é anterior à Constituição de 1988. A Ação Popular foi criada pela Constituição de 1934 (art. 113, 38), abolida pela Constituição de 1937, retornando com a Constituição de 1946 (art. 141, §38), sendo mantida pela Constituição de 1967 (art. 150, §31 e art. 153, §31, após a Emenda n° 1/1969). Com a Constituição de 1988 ampliou as hipóteses de cabimento, prevendo quatro: (1) lesão ao patrimônio público, à (2) moralidade administrativa, ao (3) meio ambiente e ao (4) patrimônio histórico e cultural.

Nota-se que a ampliação se harmoniza com a ideia da Teoria dos Direitos Fundamentais, que dita que tais direitos devam funcionar como mandamentos de otimização, impondo o dever de efetivá-los na maior medida possível. Assim, tendo a Constituição de 1988 ampliada o rol de direitos fundamentais, a amplitude de mecanismos de controle e efetivação dessa nova perspectiva constitucional, como se fez com a Ação Popular, se coaduna com o espírito do constituinte.

Alguns, com raciocínio corretíssimo, consideram a própria Ação Popular um direito fundamental do cidadão (CASAGRANDE; TEIXEIRA, 2017, p. 272), isto faz com que haja o reconhecimento de direito fundamental de acesso à justiça através da Ação Popular a fim de proteger diversos outros direitos.

Além do mais, ampliar as hipóteses de cabimento da Ação Popular é ir ao encontro com a ideia de acesso à ordem jurídica justa, direito de petição e inafastabilidade da jurisdição, dando-se uma conotação harmônica em todo o sistema constitucional (GAGNO; COUTO, 2018, p. 635).

Logo, se tem que a Ação Popular ganha força com a Constituição de 1988, não se limitando aos atos tão somente comissivos, podendo trazer impugnação e anulação de atos comissivos e omissivos, estes últimos diante de um dever jurídico de agir (SOUZA, 2008, p. 63).

Assim, mesmo que tradicionalmente a Ação Popular visasse somente a proteção do patrimônio público, atualmente seu âmbito de aplicação encontra-se estendido. Em primeiro lugar a noção de patrimônio público, pela própria lei de regência, possui um significado amplo, abrangendo a noção econômica, histórica,

cultural, artística, turística, estética, paisagística, ambiental, natural e moral (art. 5°, inciso LXXIII, da Constituição Federal e art. 1°, §1°, da Lei n° 4.717/1965). Em segundo lugar, além do patrimônio público, a Constituição de 1988 ampliou as hipóteses ao prever como fundamento para a Ação Popular a "moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural" (art. 5º, LXXIII). Assim, a Ação Popular poderá enfrentar tanto o "ato lesivo ao patrimônio público", quanto o "ato lesivo à moralidade administrativa", "ato lesivo ao meio ambiente" e "ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural".

Desse modo, mesmo que a lei de regência da Ação Popular, aparentemente, venha a restringir as possibilidades da causa de pedir tão somente ao ato lesivo ao patrimônio público, deve-se o aplicador do direito harmonizar a interpretação, de modo que haja consonância com o art. 5°, §1°, da Constituição de 1988, que, além de ser uma garantia fundamental (SILVA, 2007, p. 83), trata-se de norma de eficácia plena, ou seja, aplica-se diretamente, sendo vedado que a lei infraconstitucional limite sua aplicabilidade.

Com o fundamento de preservação ao patrimônio público, em sentido expansivo da noção econômica, somado com as outras três hipóteses de cabimento, poderá ter a Ação Popular ter como causa de pedir o controle popular em face até mesmo das Políticas Públicas.

> Como visto, a ação popular, na sua caracterização constitucional presente, pode ter por objeto a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5°, LXXIII). Intuitivamente, a Lei 4.717/65, promulgada sob o regime de 1946 e recepcionada pelos ordenamentos subsequentes, não contempla as hipóteses de lesão à moralidade administrativa e ao meio ambiente, figuras de positivação mais recente. Mas, desde sua origem, graças ao conceito elástico de patrimônio público adotado, já era possível demandar a invalidação de atos que lesasem bens imateriais ou insuscetíveis de uma avaliação precisa em termos monetários (BARROSO, 2003, p. 208).

Guardada as proporções, no contexto constitucional atual, tem-se que a Ação Popular é para o cidadão o que a Ação Civil Pública é para o Ministério Público (SOUZA, 2008, p. 67), mesmo que na prática a Ação Civil Pública acabe sendo mais usada (CUNHA FILHO, 2019, p. 36/37).

> A análise da Ação Popular demonstra cabalmente ser uma ferramenta poderosa do cidadão comum para controle dos interesses difusos. Entretanto, sua prática não se dá com a frequência desejada; não porque inexistem fatos que se enquadrariam em seu objeto, mas sim, pela necessidade de contratação de um advogado para ajuizá-la. Tanto é que milhares de Ações Civis Públicas tramitam pelo Poder Judiciário, uma vez que o cidadão prefere

> provocar o Ministério Público a contratar um profissional para ajuizar a ação da qual é titular por força de norma constitucional, igualando-se, na legitimidade, ao parquet na Ação Civil Pública (MARIN; BRANDELLI, 2010, p. 143).

Assim, diversos casos que foram objeto de Ação Civil Pública poderiam também ser objeto de Ação Popular, como nos casos de adaptação de escola pública para atender a alunos com necessidades especiais, reforma de escola por conta de total ausência de condições de uso, entre outros (GAGNO; COUTO, 2018, p. 643/644).

A proximidade se torna ainda mais estreita quando se verifica a existência da possibilidade do próprio Ministério Público assumir o polo ativo da Ação Popular em caso de abandono do cidadão (SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 355).

Na Ação Popular se tem o intuito de trazer defesa à coletividade, logo, os direitos sob análises serão os transindividuais e coletivos. Em outras palavras, não se visa à proteção de direito próprio, mas a defesa do interesse público, o que parte da doutrina acaba por qualificar a natureza jurídica da Ação Popular como "política" (DI PIETRO, 2014, p. 884).

O Brasil, se comparado com Portugal, inegavelmente possui um avançado sistema legislativo para a proteção de bens coletivos, sendo a Ação Popular um grande expoente nesta luta.

> O Brasil, por sua vez, mesmo tendo leis avançadas no âmbito da tutela coletiva, experimenta uma grande dificuldade quanto à sua aplicação prática. É muito difícil, no sistema jurídico brasileiro, penalizar os administradores públicos ou obrigar aqueles que, com suas condutas lesam o patrimônio público, o meio ambiente etc., a repararem seus erros, pois o Poder Judiciário é moroso, e quando uma sentença é proferida geralmente o administrador público já chegou a concluir o seu mandato (SILVA; NETO, 2014, p. 69).

Essa potencialidade é vista por Renee do Ó Souza, Valter Foleto Santin e Antonio Sergio Cordeiro Piedade, como um dos mecanismos para a efetivação do direito à boa administração, visto que "à luz do direito fundamental a uma boa administração recebe feixe protetivo capaz de encorajar o cidadão a utilizá-lo como instrumento de defesa de interesses próprios e difusos" (SOUZA; SANTIN; PIEDADE, 2018, p. 30).

Isto acaba por sobressair a característica de que se torna uma modalidade de participação popular, tendo o indivíduo como foco o interesse comum, público e coletivo.

> A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos (LOCK, 2004, p. 123).

Outro ponto de interesse, conforme Di Pietro (2014, p. 886), é o fato de que a Ação Popular é uma ação constitucional de natureza mista (ou eclética) que une a natureza (des)constitutiva (visa a anulação ou declaração de nulidade dos atos administrativos) e condenatória (diante da possibilidade da condenação dos administradores, agentes administrativos e terceiros, ressarcirem os cofres públicos), podendo ser corretiva (a lesão já ocorreu) ou repressiva (a lesão ainda não ocorreu).

Quanto a legitimidade ativa, somente pode ser proposta por cidadão, que no conceito legal é o eleitor, contudo, entende-se que esta restrição legal é equivocada, pois, sendo a Ação Popular um exercício de cidadania (MAIA, 2008, p. 34), não poderia restringir o conceito de cidadão somente aos votantes, o que Christianny Diógenes Maia, mesmo que fugindo da concepção de Di Pietro de que a Ação Popular seria um direito político, acaba por afirmar que a legitimidade deveria se estender até aos não votantes, ao passo que, primeiro, a Ação Popular encontra-se no rol de direitos e garantias individuais e não no rol dos direitos políticos, segundo, mesmo quem não vota não perde seu status de cidadão.

Destarte, tem-se que diante do novo texto constitucional a Ação Popular, ante a existência de diversos argumentos, poderá abrir caminho não somente para atos administrativos, mas também para Políticas Públicas (GAGNO; COUTO, 2018, p. 638), tornando-a o mecanismo processual adequado ao controle popular da boa administração.

4. ARGUMENTAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA AÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE CONTROLE DA BOA ADMINISTRAÇÃO

Neste tópico busca-se estudar a fundo cada possível causa de pedir trazida pela Constituição a justificar a propositura da Ação Popular, tudo vocacionado ao controle social da boa administração.

Parte da doutrina sobre os fundamentos para a propositura da Ação Popular, divide-se em três correntes: a primeira capitaneada por José Afonso da Silva que

entende que a mera lesão já seria suficiente para justificar a propositura da Ação Popular, a segunda representada por Michel Temer que afirma que além da lesão haveria a necessidade de ilegalidade, mesmo admitindo que todo ato lesivo é em si ilegal, e a terceira encabeçada por Hely Lopes Meirelles que afirma a necessidade da conjugação da lesividade e ilegalidade (SOUZA, 2008, p. 64).

Não obstante a terceira corrente predominar, se faz necessários os apontamentos de Bernardo Pimentel Souza (2008, p. 64) que, levando em consideração a máxima efetividade das normas constitucionais, entende que bastaria somente a lesão, tal como entende José Afonso da Silva.

Contudo, nota-se que a justificativa, desde a Constituição de 1988, está longe de pugnar sempre pela existência de lesão ao patrimônio público, pois, conforme se verá, existem quatro diferentes hipóteses para se fundamentar a propositura da Ação Popular, tornando-a um instrumento apto para o exercício popular de controle. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo já afirmavam "o ato passível de impugnação mediante Ação Popular não precisa ter causado nenhum prejuízo economicamente mensurável" sendo suficiente "a mera ilegalidade" (2017, p. 1040).

Desde a própria lei de regência se alarga a noção de lesão ao patrimônio público, que conforme o art. 1°, §1° da Lei n° 4.717/1965 pode ser "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico". Observa-se que tal enunciação é meramente exemplificativa (WEDY, 2007, p. 88), mas possui o mérito de trazer uma presunção absoluta de lesividade a sua infringência (em especial no tocante ao art. 4º).

Lembre-se, ademais, que a ideia de ato administrativo possui sentido *lato* sendo entendido como qualquer tipo de ato, manifestando vontade ou não, desde que repercuta em concreto (SLAIBI FILHO, 2003, p. 107). Desta noção extrai-se o fato de que caso uma política pública traga alguma lesão patrimonial gratuita ao erário estar-se-ia justificada a propositura da Ação Popular.

Na mesma força, uma Política Pública que não possua a eficiência, esta entendida como má-gestão econômica, administrativa e política, por gerar um custo econômico (e social), logo, lesão ao patrimônio público, também estar-se-ia justificada a propositura. Como Valter Foleto Santin afirma a eficiência deve nortear a administração pública em todos os momentos:

> Numa tentativa de classificação constitucional, eficiência seria o gênero; eficiência em sentido estrito, eficácia e efetividade seriam as suas espécies. Eficiência seria o processo todo, desde o planejamento, a realização, o resultado final e as consequências da atuação administrativa. Enquanto isso, a eficiência em sentido estrito seria o processo de atuação da atividade pública e os ingredientes e componentes do processo; eficácia seria o resultado, o produto final; efetividade seria a concretização do resultado. Para uma comparação com o preparo de um bolo, a eficiência em sentido estrito seria a mão-de-obra, a estrutura (batedeira, talheres, forma, forno) e os ingredientes (farinha, ovos, leite); eficácia seria o produto pronto (bolo); efetividade, seria comer o bole e sentir prazer (alimentar-se e satisfazer-se pelo sabor) (2013, p. 89).

Desse modo, a noção de lesão ao patrimônio público com a correspondente ideia de eficiência, já é um argumento que municia diversas hipóteses para a propositura da Ação Popular tendo como objeto a boa administração, recaindo o controle contra atos administrativos e Políticas Públicas.

Além do fundamento lesão ao patrimônio público, a moralidade é outra causa de pedir. Sabe-se que o atuar do Estado ou do administrador público deve ser além de legal, compatível com a moral administrativa (SLAIBI FILHO, 2003, p. 112/113), o que resulta na possibilidade de controle nos elementos subjetivos do ato praticado, ligando-se intimamente na nação de "bom administrador" (MEIRELLES, 2016, p. 96), o qual se elege como um interesse difuso (MAZZEI; LORENZI; PAZETO; SILVEIRA; GERAIGE NETO, 2015, p. 700).

Como elucida Hely Lopes Meirelles a moralidade administrativa constitui um "pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública", sendo a moralidade entendida, conforme elucidações de Hauriou, como uma "moral jurídica", que nada mais é que "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração", logo o administrador não deve se pautar somente no "legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto" (MEIRELLES, 2016, p. 94).

Nota-se que o texto constitucional traz esse requisito de forma autônoma, logo, prescinde de lesão ao erário. A mera infringência aos objetivos e princípios constitucionais, bem como na hipótese de ato pessoal, ineficiente, irrazoável ou com desvio de finalidade, são fundamentos suficientes para a propositura da Ação Popular, sendo esse sentido que vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal (GAGNO; COUTO, 2018, p. 640/641).

Ademais, tem-se como imoral toda ação ilegal ou inconstitucional, pois o bom administrador é aquele que cumpre e segue as leis e a Constituição (GAGNO; COUTO, 2018, p. 641).

Nota-se que até mesmo a própria omissão lesiva ao mínimo existencial é, além de um descumprimento de um dever constitucional, um ato imoral (GAGNO; COUTO, 2018, p. 641-642).

Dessa forma, o atuar do administrador público poderá ferir de várias maneiras a moralidade administrativa, como, por exemplo, uma política de segregação racial ou misógina, travestida por interesses particulares, entre outras, o que poderão ser fundamentos mais do que suficientes para a propositura da Ação Popular.

Além do mais, toda vez que o administrador atua de forma ineficiente pode gerar dano ao patrimônio público e atentar à moralidade administrativa, a qual propugna um administrador consciente e eficiente em seu múnus público.

Como terceira causa de pedir, a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, também são aptas a confrontar uma boa administração e a justificar a propositura da Ação Popular.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 afirma que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia 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". Logo, o meio ambiente é um bem público em seu sentido mais abrangente, não sendo um mero bem estatal (SLAIBI FILHO, 2003, p. 114), tendo uma verdadeira obrigação de todos na proteção ao meio ambiente.

Magno Federici Gomes e Wallace Douglas da Silva Pinto vêm na Ação Popular o instrumento apto a realizar a defesa do meio ambiente em casos de planejamento urbano que venha a prejudicar o meio ambiente.

> Diante do exposto, percebe-se que a ação popular ambiental tem o condão de, por meio da participação popular da sociedade ao exercer o papel de fiscalizadores dos atos do Poder Público, evitar que o Estado, especialmente quando prioriza medidas de interesses próprios ou de algumas classes específicas, coloque em risco os direitos difusos, a qualidade do meio ambiente e agrave a marginalização social (GOMES; PINTO, 2020, p. 297).

Assim, é textual a possibilidade de se utilizar a Ação Popular tanto em ação lesiva contra o meio ambiente, bem como em omissões lesivas.

> Sem embargos, merece especial destaque a decisão em análise, pois, por meio dela, se garante o uso da ação popular para se determinar a realização de prestação pelo Poder Público (obrigação de não fazer), voltada à proteção do meio ambiente (interromper o despejo de resíduos de esgoto por penitenciaria estadual), o que, a priori, parece emprestar razões que sustentem a possibilidade de se determinar, por meio de ação popular,

> prestações tendentes à satisfação de outros direitos fundamentais que não apenas aqueles ligados ao meio ambiente, desde que se consiga ligar o exercício de tal atividade com o rol de objetos da ação popular, o que nos parece plausível em relação à moralidade administrativa, conforme se verá no tópico seguinte (GAGNO; COUTO, 2018, p. 639).

Em outras palavras, vocacionado à proteção de diversos direitos sociais, ambientais ou não, a Ação Popular poderá ser forte instrumento de participação popular, mesmo em uma conjectura política que tende a afastá-la, contribuindo, destarte, para um ideal democrático.

Dessa forma, toda Política Pública que lese o meio ambiente ou deixe de protegê-lo abrirá portas para que se afore a Ação Popular, sendo aplicável o mesmo raciocínio no que condiz ao chamado patrimônio histórico e cultural.

Nesse plexo de fundamentos que caminham junto à noção exposta de cidadania é que se dialoga com a boa administração considerada por SOUZA, SANTIN e PIEDADE como direito fundamental próprio.

> Na verdade, a conformação jurídica que será apresentada ao direito fundamental a uma boa administração é capaz de identifica-lo como um novo direito, apto a promover novos formas de sociabilidade nas relações entre a sociedade moderna e o Estado, capaz de promover a emancipação dos seres humanos, a transformação qualitativa da sociedade e o aperfeiçoamento das instituições (SOUZA; SANTIN; PIEDADE, 2018, p. 18).

Ora, o bom administrador e o direito à boa administração podem ser extraível da dinâmica constitucional da administração pública, trazendo diversos deveres ao administrador e, de forma reflexa, direitos aos administrados.

SOUZA, SANTIN e PIEDADE ligam a boa administração a diversos princípios constitucionais, como da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, participação popular, resolução de conflitos, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, atuação proba e sujeição a controle.

> A boa administração pode ser detectada pela ação administrativa de acordo com os princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), participação popular do usuário nos serviços públicos (art. 37, §3º, CF), resolução de conflitos administrativos por processo administrativo, de acordo com devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF), atuação proba dos governantes (art. 37, §4º, CF) e sujeição a controle interno e externo (art. 70, da CF),. Também pelo desenvolvimento sustentável (arts. 3º, 21, IX, 43, 174, §1º, 225 e outros dispositivos constitucionais) (SOUZA; SANTIN; PIEDADE, 2018, p. 33).

Assim, a harmonia constitucional existente entre boa administração e Ação Popular é a correlação desta última como sendo o instrumento processual apto de controle social na efetividade deste direito/dever da boa administração.

5. CONCLUSÃO

Após a realização da pesquisa, conseguiu-se perceber que a Ação Popular se trata de um forte instrumento de controle popular, servindo como mecanismo de efetivação da boa administração, através do controle de atos administrativos e Políticas Públicas.

Essa conclusão encontra-se em consonância com a ideia de exercício da cidadania e participação democrática direta por parte da população, no delinear do que foi desenvolvido, sua busca é orientada à eficiência dos serviços públicos e ao auxílio ao administrador público.

Não se trata, evidentemente, a um ataque à pessoa do administrador, mas somente da efetiva participação democrática na gestão da coisa pública; é este o objetivo do controle social.

Diante do direito fundamental à boa administração, resulta ao gestor o dever de eficiência, e ao administrado o direito de cobrar, fiscalizar e fazer valer judicialmente as normas constitucionais.

Nesse encadeamento, justifica-se, juridicamente, o controle social, tido, como corolário do direito fundamental a boa administração, como um verdadeiro direito fundamental plenamente exercitável e juridicamente capaz de fundamentar a propositura de diversos mecanismos judiciais.

Com isto, notou-se que com o advento da Constituição de 1988 houvera um alargamento das hipóteses de cabimento da Ação Popular o que harmoniza com a Teoria de que os Direitos Fundamentais são mandamentos de otimização, logo, impõe um dever de realização sempre na maior medida do possível.

Essa harmonização também se enquadra no reconhecimento jurídico de direito fundamental ao controle popular, sendo a ação cabível típica, na dinâmica constitucional atual, a Ação Popular.

Destarte, lista a Constituição as hipóteses de cabimento da Ação Popular, vocacionada a proteção: i. do patrimônio público; este entendido como econômico,

histórico, cultural, artístico, turístico, estético, paisagístico, ambiental, natural e moral; ii. o dever da eficiência também é retirado da proteção ao patrimônio público, pois, uma ação mal direcionada e ineficiente gerará ofensa ao erário; iii. a moralidade além de reforçar o dever de eficiência, também alarga as hipóteses para todo e qualquer ato ilegal, imoral ou inconstitucional; iv. o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural também é protegido via Ação Popular.

Assim, diante desse alargamento das hipóteses, é factível vê-la como instrumento hábil para o controle da boa administração, que mesmo diante da inexistência de lesão ao erário, possui diversos outras hipóteses para seu cabimento, ao passo que ao se conceder maior efetividade à Constituição leva a entender que o art. 5°, LXXIII, trouxe a possibilidade de anular ato lesivo ao patrimônio público (1), à moralidade pública (2), ao meio ambiente (3) e ao patrimônio histórico e cultural (4), tratando-se de hipóteses de cabimento autônomas e não dependentes.

As causas de pedir são diversas, mas a inexorável conclusão é pela viabilidade jurídica de se usar da Ação Popular como mecanismo típico do exercício judicial do controle popular ou social.

REFERÊNCIAS

ABILIO, Juan Roque; SANTIN, Valter Foleto. Responsabilidade previdenciária do Estado como pressuposto à efetividade da cidadania: a concepção de mínimo de bem-estar econômico em Thomas Humprey Marshall. **VIII Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 8, p. 174-190, 2020. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2258/1599. Acesso em 14 de abr. de 2021.

ALEXANDRINO, Marcel; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado.** Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 03 de mai. de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 03 de mai. de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 de mai. de 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 03 de mai. de 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 193**7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 03 de mai. de 2020.

BRASIL. **Lei n° 4.717, de 29 de junho de 1965.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em 03 de mai. de 2020.

CASAGRANDE, Jéfferson Ferreira; TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin. O manejo da Ação Popular como forma de garantia de acesso à justiça. **Revista Paradigma,** Ribeirão Preto/SP, a. XXII, v. 26, n. 2, p. 252-275, jul./dez. 2017. Disponível em: file:///D:/Downloads/958-Texto%20do%20artigo-3812-2-10-20171207.pdf. Acesso em 03 de mar. de 2021.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Descoordenação nas políticas públicas de preservação de áreas de mananciais ensaio acerca de caminhos possíveis pelo processo (estrutural). **Caderno Jurídico EPM,** São Paulo, ano 20, v. 51, p. 29-47, 2019. Disponível em: https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/CadernoJuridico/59979?pagina=1. Acesso em 03 de mai. de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2014.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais.** 4ª. ed, São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência,** Florianópolis, n. 70, p. 115-133, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552015000100115&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 03 de mai. de 2020.

GAGNO, Luciano Picoli; COUTO, Camilo José d'Ávila. Ação popular por omissão lesiva ao mínimo existencial (moralidade) e controle de políticas públicas: novos horizontes desvelados pela jurisprudência do STJ e do STF no paradigma dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** Brasília, v. 8, n° 1, p. 632-647, 2018. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4661. Acesso em 03 de mai. de 2020.

GOMES, Magno Federici; PINTO, Wallace Douglas da Silva. Ação Popular como instrumento de implementação de planejamento urbano sustentável. **Acesso à Justiça II, CONPEDI,** Florianópolis, p. 279-299, 2020. Disponível em: http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/nl6180k3/2i8uuq04/5wKwrKM682bCDPB6.pdf. Acesso em 03 de abr. de 2021.

LIMA, Maria Eliene; MENEZES JUNIOR, Antônio da Silva; BRZEZINSKI, Iria. Cidadania: sentidos e significados. **XIII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**, p. 2481-2494, 2017. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24065_12317.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2020.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade UFSM**, vol. I, n. 1, p. 122-134, 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122. Acesso em 03 de mai. de 2020.

MAIA, Christianny Diógenes. Por uma nova concepção jurídica de cidadania. **Revista Opinião Jurídica,** n. 10, p. 33-45, 2008. Disponível em: https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1870. Acesso em 03 de mai. de 2020.

MARIN, Jeferson Dytz; BRANDELLI, Ailor Carlos. O controle da Administração Pública pela Ação Popular: A legitimação do cidadão para fiscalização dos atos do governante. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, a. 47, n. 185, p. 137-144, 2010. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198663/000881212.pdf?sequence=1. Acesso em 03 de mai. de 2020.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; LORENZI, Marcelo Tarlá; PAZETO, Henrique Parisi; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; GERAIGE NETO, Zaiden. A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. **Revista Administração Pública,** Rio de Janeiro, p. 699-717, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000300699&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 03 de mai. de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2016.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 139-147, n. 96, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042013000100016. Acesso em 03 de mai. de 2020.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** 2ª ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

SILVA, Ana Carla Rodrigues da; OLIVEIRA, Natalia Custodia Rabelo de. A Ação Popular como mecanismo adequado garantidor do Direito de Proteção ao Patrimônio Público consagrada pela Constituição Federal brasileira e a análise quanto a legitimidade ativa secundária do Ministério Público. **Direitos e garantias fundamentais II, CONPEDI,** Florianópolis, p. 342-357, 2017. Disponível em:

http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/05cgt1vs/K78oWoqAzm0KPmsA.pdf . Acesso em 03 de mar. de 2021.

SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional.** São Paulo: Malheiro, 2007.

SILVA, Juvêncio Borges; NETO, José Querino Tavares. A Ação Popular como instrumento de tutela coletiva no Direito brasileiro e no Direito português. **Revista de Direito Brasileira,** ano 4, vol. 8, p. 35-70, mai-ago de 2014. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2881/2684. Acesso em 03 de mar. de 2021.

SLAIBI FILHO, Nagib. Ação Popular. **Revista da EMERJ,** v. 6, n. 22, p. 105-118, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista22/revista22_105.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2020.

SOUZA, Bernardo Pimentel. AÇÃO POPULAR. **Direito Público,** Porto Alegre, v. 23, p. 62-77, 2008. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/599. Acesso em 03 de mai. de 2020.

SOUZA, Renee do Ó; SANTIN, Valter Foleto; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Sinais de Direito Fundamental a uma boa administração no Brasil. **Em Tempo**, Marília, São Paulo, v. 17, n. 01, p. 11-36, nov. 2018. Disponível em: https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571. Acesso em 04 de abr. de 2021.

STURZA, Janaína Machado; MACIEL, Renata. Democracia, cidadania e direitos humanos: a conjuntura atual do Estado Democrático de Direitos. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 23, p. 253-282, 2015. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/642. Acesso em 03 de mai. de 2020.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Ação Popular. **Revista da AJUFERGS**, v. 4, p. 77-117, 2007. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/79069784.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2020.