

A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DENUNCISMO IRRESPONSÁVEL¹

**ACTION POPULAR AS A TOOL FOR CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND THE IRRESPONSABLE DENUNCIATION**

Joaquim José de Paula Neto

RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade analisar as bases constitucionais sobre os quais repousam a ação popular enquanto direito fundamental e a evolução da compreensão do instituto no constitucionalismo brasileiro, destacando-se a sua importância enquanto instrumento de controle social. Ademais, visa verificar a hipótese apresentada por diversos doutrinadores brasileiros quanto ao abuso do direito de ação popular, que estaria sendo desvirtuado em prol de interesses particulares e promoção pessoal, em clara afronta ao Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Popular; Instrumento de participação política; Controle da Administração Pública; Proteção de Direitos difusos e coletivos; Abuso de Direito

ABSTRACT

This paper aims to analyze the constitutional basis on which rest the popular action as a fundamental right and understanding the evolution of the institute in brazilian constitutionalism, highlighting its importance as an instrument of social control. Furthermore, it aimed verifying the hypothesis presented by several brazilian scholars regarding abuse of the right of popular action, that was being distorted in favor of special interests and personal promotion, in clear affront to the democratic rule of law.

¹ O trabalho é fruto de pesquisa fomentada pelo Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC - CNPq / 2013-2014), promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

KEYWORDS: Popular Action; Instrument of political participation; Control of the Public Administration; Protection of diffuse and collective rights; Abuse of right.

Sumário: 1. Introdução – 2. O controle da Administração Pública: 2.1 Cidadania e participação popular como princípios fundadores do controle da Administração Pública 2.2 As formas de controle da Administração Pública - 3. Ação popular constitucional como instrumento de controle e os riscos do denunciamento irresponsável: 3.1 A previsão constitucional do controle social 3.2 A evolução histórica da Ação Popular - 4. O abuso do direito de ação popular – 5. Resultado: a pesquisa jurisprudencial realizada e a refutação da hipótese - 6. Discussão e Conclusão - 7. Referências Bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

A ação popular constitucional configura-se instituto de extrema importância na tutela de interesses difusos e coletivos no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, a ausência de uma educação para a cidadania democrática e o distanciamento entre o indivíduo e a coisa pública fazem com que a sua expressão na realidade social seja pequena, ao contrário da sua expressão dogmática.

Calculada em princípios constitucionais basilares da República Federativa do Brasil, como a cidadania e a soberania popular, a ação popular do “ser” está muito distante do “dever-ser”. Nesta senda, aliado à pequena utilização, o direito de ação popular é por vezes utilizado de forma abusiva por cidadãos que se disfarçam sob o manto republicano para visar fins ilegítimos, como a promoção pessoal e a perseguição política.

Desta feita, este trabalho tem como finalidade compreender as bases e as peculiaridades deste importante instrumento de controle dos atos do poder público, que apenas em nome do povo pode ser exercido. Inobstante isso, é inquirido sobre os abusos e o não-uso que se pode oferecer uma contribuição para o uso consciente e eficaz do direito fundamental à ação popular.

2. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Cidadania e participação popular como princípios fundadores do controle da Administração Pública

A Constituição Cidadã de 1988 constituiu a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito. Desse modo, subordinando o Estado à lei e submetendo o poder político à legitimação do povo, delineou a essencialidade do controle dos atos do Poder Público, faceta que muito interessa nos estudos do instituto da Ação Popular Constitucional.

Corroborando com a ideada essencialidade do controle no Estado de Direito, Canotilho apresenta a sua melhor definição como:

governo de leis (e não de homens) gerais e racionais, organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, primado do legislador, garantia de tribunais independentes, reconhecimento de direitos, liberdades e garantias, pluralismo político, *funcionamento do sistema organizatório estadual subordinado aos princípios da responsabilidade e do controle*, exercício do poder estadual através de instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados².(grifo nosso)

Já em seu título I, quiza o mais importante de nossa Carta Magna, o constituinte erigiu nos Princípios Fundamentais o ponto de partida (fundamentos dispostos no art.1º) e o ponto de chegada (objetivos estabelecidos no art. 3º) da República Federativa do Brasil, em um relevante ciclo que se fecha. Nas palavras de Ayres Britto,

a Constituição teve o cuidado de fazer dos três elementares Poderes da União verdadeiros elos ou pontes entre as normas-base do seu art. 1º e as normas-fim do seu art. 3º, de sorte a deixar claro que os poderes existem para, inspirados nos fundamentos da República, prestigiando sempre tais fundamentos, concretizar os fins a que essa mesma República se destina³.

Dentre os valores estruturantes do Estado pátrio, merece especial destaque a cidadania, disposta no art. 1º, II, como princípio fundamental da República. Refere-se, pois, basicamente, à participação política do indivíduo na gestão da coisa pública e onde quer que se tenha afetação ao interesse público.

Deve aqui ser lembrado que o significado de cidadania tem recebido gradativas ampliações, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. No processo de evolução do termo, no decorrer do século XX a cidadania passa a ser entendida em uma dimensão muito maior do que simplesmente votar e ser votado, abrangendo também os eixos de direitos civis e sociais, a par dos direitos políticos, com o objetivo claro de se alcançar a igualdade, entendida como seu conceito núcleo.

² CANOTILHO, J. J. G. **Estado de Direito. Cadernos Democráticos**, número 7. Coleção Fundação Mario Soares. Edição Gradiva.

³ BRITTO, Carlos Ayres; **O Humanismo como categoria constitucional**. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010. p. 94.

Para chegar a esta concepção, por vários estágios passou o estudo do termo cidadania. A princípio, seu surgimento é decorrência das relações de trabalho no mundo rural, o que remete à liberdade de comércio e de mercado, como se percebe nos ensinamentos de Elisa Reis:

o germe da cidadania está exatamente no campo; é ali que primeiro surge uma noção contratual que é fundamental para a cidadania – é a luta camponesa para garantir os direitos mínimos que lança o primeiro germe de contratualismo.⁴

Adentrando a concepção moderna do termo, a cidadania passa a ser entendida pelo viés da aquisição de direitos por parte dos membros da sociedade, que assim participariam integralmente da vida da comunidade.

Hodiernamente, o significado de cidadania majoritariamente aceito tem por base os estudos de T. H. Marshall, que, ultrapassando a definição associada apenas às prerrogativas políticas do indivíduo com relação ao Estado, difunde a ideia de que a compreensão de cidadania engloba os feixes de direitos civis, políticos e sociais, os quais foram paulatinamente conquistados pela população em face do Estado.

Curioso se torna a comparação da trajetória dessa conquista no Brasil e na Inglaterra. Enquanto lá se conquistou, sequencialmente, direitos civis, políticos e sociais; a experiência paternalista brasileira mostrou-se inversa. Vieram inicialmente os direitos sociais, principalmente ligados ao trabalho, sendo tempos depois concedidos os direitos políticos e, por fim, apenas com a Constituição Cidadã, os direitos civis.

Em interessante estudo, Ana Paula Moraes e Gladstone Júnior⁵ destacam ainda que:

O fato de que na Inglaterra esses direitos foram conquistados, enquanto no Brasil eles foram pura e simplesmente doados. Tudo conforme os interesses dos governantes e das oligarquias, [...], o que gera como consequência uma “estadania” ao invés de cidadania.

Apesar dos percalços e peculiaridades históricas, considerando a história nacional marcada pela escravidão, coronelismo, golpes e ditaduras, tem-se, pois, um feixe de direitos muito bem albergados pela Constituição brasileira, mas que, no entanto, carece de efetividade. Nas palavras de Ayres Britto, “um excelente referencial normativo para o concreto agir

⁴ REIS, Elisa apud CORRÊA, Darcísio. **A Construção da Cidadania: Reflexões histórico-políticas**. Ijuí – RS: ed. UNIJUÍ, 1999.

⁵ MORAES, Ana Paula; JUNIOR, Gladstone. **A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil**. Revista de estudos jurídicos da UNESP – v. 15, n. 21 – 2011.

humano ainda não é o concreto agir humano⁶”. Em um viés crítico, embora totalmente assegurada pela Carta Magna, um longo caminho nos separa da efetiva concretização da cidadania no Brasil.

Ainda no título I, o parágrafo único do art. 1º proclama veementemente a soberania popular, demonstrando a ideia do que comumente é denominado de “governo do povo”, expressão maior do indelegável poder popular. Um grande exemplo disso pode ser retirado das manifestações que ora tomaram conta do país, compreendendo-se como um movimento ousado alcunhado por alguns de “primavera brasileira”.

É claro que os excessos devem ser repreendidos, mas tudo isso exemplifica que duas decorrências da noção central de “governo do povo” vêm sendo descumpridas. A primeira delas é a ideia de “governo pelo povo”, o que remete à participação no exercício do poder, a segunda consiste na concepção de “governo para o povo”, que remete à concepção de que apenas em proveito do povo deve o poder ser exercido. Tudo isso expresso em um coro uníssono de que “eles não nos representam”.

Sob as luzes do parágrafo único do art. 1º, percebe-se também que a Constituição fez clara opção pela Democracia Participativa, caracterizada pela presença de institutos de participação direta do povo aliada aos institutos da democracia representativa, alçando a participação popular como princípio fundamental da República. Desta feita, o cidadão é convidado a ser sujeito nas atividades de planejamento, gestão (execução) e controle das políticas públicas.⁷ É esta última feição que mais interessa neste trabalho, visto que “um Estado sem controle navega contra a ideia de democracia, porquanto não há transparência para a aferição de sua atuação, vigorando a completa submissão de seus governados⁸”.

Elegeu-se, ainda, como finalidade primordial do Estado, a realização dos direitos fundamentais, ampliando o conceito meramente formal de democracia, representado pela “vontade da maioria”, para uma dimensão substancial, que pode ser expressa na noção de “proteção das minorias”. Isto posto, convém lembrarmos que a moralidade administrativa e o patrimônio público foram alçados ao patamar de direitos fundamentais, alocados no art. 5º, LXXIII, o que lhes confere caráter ainda mais proeminente no Estado Democrático de Direito constituído.

⁶BRITTO, Carlos Ayres; **O Humanismo como categoria constitucional**. 1ª reimp. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010. p. 43.

⁷ Olho Vivo no dinheiro público. Controle Social. Controladoria Geral da União.

⁸in MARTINS, Fernando. **Controle do Patrimônio Público**. 4ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.313.

Tendo, pois, como pano de fundo a participação política do cidadão no controle estatal, elegemos como objeto de análise a ação popular. Tal instrumento, inserido na categoria dos remédios constitucionais (writs), configura-se como relevante uso de uma prerrogativa cívica, exercida em nome da coletividade e em benefício desta, resguardando o direito do povo ao governo honesto⁹.

Tratando-se de direito a um governo honesto, é importante destacar a sua declaração expressa no art. 73 da Constituição Estadual de Minas Gerais, que dispõe: “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz”, projetando-se o direito fundamental do cidadão à boa administração. Inserindo-se na Subseção que trata da Fiscalização e dos Controles, mais uma vez fica ressaltada a importância do exercício deste último, com vistas a uma atuação eficiente da Administração Pública e em combate à corrupção e aos desvios de verbas públicas.

2.2 As formas de controle da Administração Pública

A essencialidade do controle e a preocupação com a transparência da gestão pública estão presentes na Ordem Jurídica internacional desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que dispôs em seu artigo 15: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Já em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem estipulou em seu art. 21: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

Em uma investigação terminológica, percebe-se que a palavra controle está associada aos vocábulos verificação, investigação, fiscalização, avaliação e supervisão. Considerando-se os valores expressos na Constituição, o controle figura um valor estimado pelo constituinte. Afinal, não há como direcionar o agente público para um comportamento pautado pela probidade, razoabilidade, eficiência, boa-fé, legalidade e moralidade se não houver um rígido controle do que é feito, de como é feito e por qual motivo é feito, além daquilo que se deixou de fazer, tendo por fim a satisfação do interesse público. Serve, pois, para adequar o poder público aos seus objetivos e direcionar os agentes públicos para o cumprimento dos princípios.

⁹MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança – Ação Popular – Ação Civil Pública – Mandado de Injunção – Habeas Data**. 27 ed. Atualizada por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros, 2004.

Aqui interessa a divisão do controle quanto à forma de atuação. Assim, o controle pode ser institucional ou social. Aquele parte do próprio Poder Público, tendo fundamento primordial na tradicional noção de “checks and balances”, de tal modo que nenhum poder deve ser exercido de forma abusiva ou arbitrária, interpretação que se estende a todas as instituições do Poder Público, sendo denominado controle institucional. No segundo caso, o controle social é exercido pela sociedade civil, como importante instrumento de fortalecimento da cidadania e combate à corrupção; um complemento indispensável ao controle institucional.

É neste segundo caso que se enquadra o controle efetivado pela ação popular. Em obra importante sobre o tema, Odete Medauarentende o controle social como:

atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas e a decisões em vias de adoção, com o intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade¹⁰.

Desse modo, considerando que o Estado arrecada o dinheiro do contribuinte visando canalizar recursos públicos para, em uma atuação pautada pelos fundamentos, alcançar os objetivos dispostos na Constituição, tem-se o povo como origem e fim de toda a atividade estatal. Assim, para garantir a correta destinação e aplicação destes recursos, a população deve planejar, gerir e, principalmente, controlar a atuação do Poder Público.

Contendo inúmeras singularidades, o controle social, na qualidade de instrumento e expressão da democracia, apresenta como pressupostos basilares o desenvolvimento da cidadania, o ambiente democrático e o acesso às informações estatais. Não obstante, o envolvimento no zelo com a coisa pública é algo muito distante das preocupações cotidianas do cidadão comum; em dias atuais, expressões como “virtude republicana” soam como anacronismo.

Em interessante estudo, Norberto Bobbio¹¹ apresenta três atuais razões da crise da participação popular nos Estados democráticos: i) o fato de o parlamento não ser mais o centro do poder real, mas apenas uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar; ii) a limitação da participação popular à legitimação da classe política que se conserva no poder e é cada vez menos representativa; iii) a participação eleitoral distorcida ou manipulada. Como consequência disso, a participação popular deixa de ser livre, eficiente e

¹⁰ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

¹¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 13ª reimpressão.

direta. Nasce, pois, o grande problema e a razão mais grave da crise: a apatia política. Percebe-se, pois, que apesar dos últimos acontecimentos indicando que “o gigante acordou”, estamos distantes de um padrão mínimo de boa participação popular.

3. AÇÃO POPULAR CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E OS RISCOS DO DENUNCISMO IRRESPONSÁVEL

3.1 A previsão constitucional do controle social

E onde estariam na Carta Magna os dispositivos que garantem o controle popular? Começam no rol de direitos fundamentais, fundamentando-se no que já foi dito anteriormente. Indo além, o cidadão pode não só provocar os órgãos institucionais para a apuração de fatos e atos do Poder Público, mas também pode agir por conta própria, utilizando-se dos meios que lhe foram garantidos.

Em seu art. 5º, XXXIII, a Constituição Federal garante ao cidadão o “direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei”, o que configura uma decorrência do sistema democrático e republicano adotado. Este direito foi recentemente regulamentado pela Lei 12.527/ 2011 (Lei de Acesso à Informação), garantindo aos cidadãos meios eficazes de informarem-se da gestão da coisa pública, o que configura requisito indispensável para o exercício da fiscalização e responsabilização dos governantes.

Já no art. 5º, XXXIV, a Lei Maior garante ao cidadão “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder” e “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”. Nestes termos, o direito de petição possui um duplo aspecto de direito cívico e direito político, voltado não só à tutela de interesses particulares, mas também ao interesse público. Assim, configura-se espécie de participação indireta no exercício do poder e forma de concretização da democracia participativa.

Em seguida, o direito que em particular interessa a este trabalho está disposto no art. 5º, LXXIII, que reza: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Assim,

o controle social configura-se como direito público subjetivo como tantos outros listados na Constituição, pertencendo ao rol dos direitos políticos.

Importante destacar a dupla natureza jurídica do instituto da ação popular, conforme o ensinamento de Gregório Almeida:

De um lado, é concebida como direito constitucional político de participação direta na fiscalização da administração pública. De outro, é garantia processual constitucional de agir no exercício direto desse direito político de participação. Tanto como direito político do cidadão, quanto como garantia processual de agir, a ação popular é portadora de dignidade constitucional.¹²

No dizer sempre expressivo de Bielsa¹³, “o autor popular é uma espécie de ‘cavaleiro cruzado’ da legalidade e da moralidade. Nele se vê uma expressão de solidariedade para com todos os cidadãos honestos ou animados de espírito cívico”. Nestes termos, já se percebe a nobreza do instituto em estudo e do seu correto exercício, e compreende-se a dificuldade enfrentada por quem deseja a desconstituição de um ato do poder público lesivo ao interesse coletivo.

Em derradeiro, tem-se que os múltiplos instrumentos acima referidos constituem formas de participação política do cidadão na administração pública, demonstrando que os direitos políticos do cidadão vão muito além do direito de votar e ser votado. Isto posto, o plexo de direitos elencado concretiza o ideário da democracia participativa estatuído pelo constituinte, com destaque para o viés de controle do administrador público protagonizado pelos próprios administrados.

3.2 A evolução histórica da Ação Popular

A partir do dispositivo constitucional acima citado, parte-se agora para o estudo propriamente dito da ação popular.

As primeiras considerações não poderiam ser outras senão sobre a origem de tal instrumento. Assim como inúmeros institutos do direito pátrio, considerando que nossa história jurídica remete-se ao sistema Civil Law, ou romano-germânico, é no Direito Romano que se encontram as raízes de tal instituto. Conforme leciona Rodolfo Mancuso, pode causar

¹² ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva. 2003

¹³ BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da Administração. In: **Revista de Direito Administrativo / FGV**, vol 38, pp 40-65.

estranheza o fato de os romanos terem tamanha preocupação com a res publica, considerando-se o fato de que a noção de “Estado” e cidadão ainda não estavam bem delineadas¹⁴.

A explicação para tal fato também é apontada por Mancuso, destacando que:

a relação entre o cidadão e a res publica era calcada no sentimento de que esta última ‘pertencia’ em algum modo a cada um dos cidadãos romanos; e só assim se compreende que o cives se sentisse legitimado a pleitear em juízo em nome dessa universitas pro indiviso, constituída pela coletividade romana

No Brasil, a ação popular ganhou feição constitucional pela primeira vez em 1934, na primeira Constituição democrata-social do país, muito inspirada no constitucionalismo “weimeriano” e mexicano. De maneira progressista, consistiu em um dos primeiros remédios processuais (writs) do ordenamento pátrio voltado à tutela de interesses difusos.

Conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva¹⁵, a constitucionalização do instituto não passou despercebida e nem ficou imune às críticas. Conforme refere o nobre constitucionalista, um dos juristas eminentes da época, Clóvis Beviláqua, pontuou: “Sem negar o caráter democrático dessa ressurreição, receio que nos venham daí inconvenientes, que a boa organização do Ministério Público evita”.

Apenas três anos depois, é suprimida pela Polaca de 1937; ficando claro que o Estado Novo não aceitaria contestações sobre os seus atos, ainda mais se oriunda de um governado. Reintroduzida na Carta de 1946, tem leve ampliação de seu objeto, abrangendo também a administração indireta. Já durante o regime militar, a ação popular é mantida na Carta de 1967, sofrendo algumas restrições, que são mantidas pela EC 1/1969.

Vale ressaltar que a ação popular só obteve uma regulamentação específica por lei em 29 de junho de 1965, com a Lei 4.717, promulgada pelo então Presidente Castello Branco. Assim, soa contraditório e muito se critica o fato de a lei ter sido criada em pleno regime militar, e manter-se praticamente inalterada até os dias atuais. Inegavelmente, à época do regime de exceção, a participação popular plena e o controle dos atos administrativos não eram vistos como algo positivo.

Anos depois, a Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) ampliou o objeto da ação popular e permitiu a sua utilização na área consumerista. Foi, no entanto, a Constituição Cidadã a maior responsável pela oxigenação do instituto. Ampliando ainda mais o seu objeto,

¹⁴ MANCUSO, R. C. **Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 7ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

¹⁵ SILVA, J. A. **Ação Popular Constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

a moralidade foi erigida como fundamento autônomo, em consonância com os valores consignados na Lei Básica. Afinal, são os princípios dirigentes da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, economicidade – fontes de vitalidade para as ações populares.

3.3 A proteção de direitos difusos e coletivos

A ação popular destaca-se como um dos primeiros instrumentos de tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos no ordenamento jurídico brasileiro. Juntamente com a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Improbidade Administrativa, entre outras, a Lei da Ação Popular integra o denominado Microsistema Processual Coletivo.

A Constituição de 1988 expandiu consideravelmente os bens objetos de tutela pela ação popular, incluindo, a par da proteção já existente do patrimônio público, a tutela da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

O conceito de patrimônio público, para fins de aplicação da Lei 4.717/65, vai muito além da ideia comumente difundida como interesse pecuniário, e vem definido no art. 1º, § 1º como “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”, pertencentes, obviamente, às entidades citadas no caput do dispositivo: União, Distrito Federal, Estados, Municípios e órgãos da administração indireta.

A moralidade administrativa, por sua vez, tem previsão constitucional expressa dentre os princípios da Administração Pública (art. 37, caput, CF). Pode-se dizer que a sua proteção significou a eticização do Direito Público, influenciado pelas relações sempre havidas entre o Direito e a Moral. Na definição de José dos Santos Carvalho Filho,

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.¹⁶

A moralidade como fundamento autônomo da ação popular é talvez um dos maiores avanços obtidos com a Constituição Cidadã, deixando claro que o difundido preceito de que “nem tudo que é legal é moral”, além do fato de que “A lei pode ser cumprida

¹⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. rev., amp e atual., São Paulo: Atlas, 2012.

moralmente ou imoralmente”¹⁷ é de preocupação do legislador, cujo objetivo é compatibilizar o que é legal ao que é moral.

Assim, apesar da discordância de alguns doutrinadores, é perfeitamente compreensível a anulação do ato administrativo por desrespeito à moralidade administrativa, em consonância com todo o cenário jurídico internacional que prega pela força normativa dos princípios, ainda mais quando elencados na própria Constituição. É esse o entendimento de Roberto Mancuso¹⁸, quando discorre:

A partir do novo conceito inserto no art. 5º, LXXIII, da CF, impende perquirir um relevante tópico, que se apresenta quando a causa de pedir na ação popular é um ato que o autor reputa ofensivo à moralidade administrativa, sem outra conotação de palpável lesão ao erário. Em tal hipótese, cremos que em princípio a ação poderá vir a ser acolhida, em restando provada tal premissa, porque a CF erigiu a moralidade administrativa em fundamento autônomo para ação popular.

O meio ambiente também é interesse difuso tutelado pela Lei da Ação Popular, além de ter merecido especial atenção pela Constituição Federal, que inclui como titulares do direito ao meio ambiente devidamente equilibrado as presentes e futuras gerações. Assim, pode qualquer cidadão pleitear a anulação de atos administrativos lesivos ao meio ambiente por meio da propositura da ação popular.

Na definição de Hugo Nigro Mazzilli¹⁹, integram o conceito de meio ambiente não só os bens naturais, como o solo, a atmosfera, a água ou qualquer outra forma de vida (meio ambiente natural), mas também o espaço urbano construído (meio ambiente artificial) e o meio ambiente cultural, que abrange toda e qualquer interação entre homem e ambiente, como os bens e valores artísticos, turísticos, paisagísticos, entre outros.

Por fim, é tutelado pela ação popular o patrimônio histórico e cultural da sociedade, que é de certa forma abrangido pelo conceito de patrimônio público em sentido lato e meio ambiente. Consistiria, no entendimento de Hugo Nigro Mazzilli, nos bens de natureza material e imaterial que se referem à identidade, à ação, e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira²⁰. Ademais, a tutela concebida soma-se a outras,

¹⁷ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 9ª ed, São Paulo, Malheiros, 1993, p. 405.

¹⁸ MANCUSO, R. C. **Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 7ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 117.

¹⁹ MAZZILLI, Hugro Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20ª ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007

²⁰ MAZZILLI, Hugro Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20ª ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007

como a da ação civil pública, com vistas a reforçar a proteção de interesses que importam à toda coletividade.

Por tudo isso, Elival da Silva Ramos²¹ entende que

As possibilidades de utilização do remédio popular como instrumento de proteção de interesses difusos, inquestionavelmente, ganharia novo ímpeto se a legitimação ativa para a demanda fosse estendida às associações de defesa dos interesses coletivos.

Nesse sentido, há lições doutrinárias que clamam pela alteração legislativa para ampliação do rol de legitimados ativos, devendo-se incluir nele, além das associações voltadas a interesses difusos e coletivos, os partidos políticos.

4. O ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO POPULAR

O possível abuso no exercício do direito de ação popular é alvo da preocupação de diversos juristas desde a primeira regulamentação constitucional em 1934. Ademais, inúmeras críticas vêm sendo feitas à vetusta regulamentação da ação popular, que conforme exposto, data de 1965, estando impossibilitada de acompanhar as inúmeras mudanças fáticas e normativas até os dias atuais.

Conforme a visão de Mario Bento Martins Soares²², a Lei 4.717 não se preocupou de forma eficaz com o possível desvirtuamento dos fins solidários e louváveis que embasam a ação popular. Desta forma, esqueceu-se o diploma legal que a privilégios incomuns, como são dados ao autor popular, devem corresponder responsabilidades excepcionais.

O problema, a propósito, reside no desvirtuamento deste importante instrumento de controle das ações do Estado e dos gestores públicos, retratada por Hely Lopes Meireles²³ em:

A ação popular vem sendo desvirtuada e utilizada como meio de oposição política de uma Administração a outra, o que exige do Judiciário redobrada prudência no seu julgamento, para que não se transforme em instrumento de vindita partidária, nem impeça a realização de obras e serviços essenciais à comunidade que ela visa.

²¹RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p 228.

²²SOARES, Mario Bento Martins. Ação Popular (Singularidades e controvérsias do instituto). In: **Revista de Direito Público**. Vol 53-54, pp 179-202.

²³MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança – Ação Popular – Ação Civil Pública – Mandado de Injunção – Habeas Data**. 27 ed. Atualizada por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros, 2004.

Deste modo, sob o disfarce de preocupação com o interesse público, tem-se uma afronta ao Estado de Direito, já que instrumentaliza as instituições públicas, que despande tempo e recursos, para atender interesses pessoais. O real objetivo é engessar o Poder Público e impedir que melhorias sejam realizadas em tempo hábil, ou que serviços públicos sejam prestados, além de tentar denegrir a imagem do administrador e imputar-lhe prejuízos eleitorais, havendo intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política.

Portanto, a ação popular deixa de cumprir o seu papel como instrumento do controle social, qual seja garantir a utilização racional, eficiente e transparente dos recursos públicos e ampliar e consolidar a democracia no Brasil e passa a ser um meio utilizado pela oposição com o intuito de destruir a própria democracia.

O renomado autor Hely Lopes Meireles prossegue suas críticas, doutrinando:

A experiência vem demonstrando que a vigente lei de ação popular está a exigir uma complete reformulação em seu texto, não só para conceituar melhor seus objetivos como para agilizar seu processamento e impedir que tais causas se eternizem na Justiça, sem julgamento, numa perene ameaça aos administradores chamados à juízo.²⁴

Interessante seria também lembrar os debates na constituinte brasileira ao tempo de elaboração da Constituição de 1934; Raul Fernandes, relator-geral dos trabalhos constituintes, arguiu que:

dato que todos os atos da administração poderiam ser continuamente postos em xeque e, por vezes, maliciosamente, desde que, em nossos próprios anais judiciais, temos precedentes de questões intentadas em juízo, tendenciosamente por homens de palha, visando a uma decisão judiciária que favoreça à situação aparentemente atacada.²⁵

Ante o exposto, parte-se da hipótese de que se faz necessário rever a Lei que disciplina a Ação Popular (Lei 4.717/1965), diante de sua possível má-utilização durante os mais de 45 anos de vigência, prevenindo-se o seu uso como forma de denunciamento desvairado. É nesta linha que se enquadra o Projeto de Lei 265/2007, de autoria do Deputado Federal pelo estado de São Paulo Paulo Maluf.

Conforme o Projeto de Lei ora apresentado,

²⁴MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança – Ação Popular – Ação Civil Pública – Mandado de Injunção – Habeas Data**. 27 ed. Atualizada por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros, 2004.

²⁵Trecho do pronunciamento presente em: SILVA, J. A. **Ação Popular Constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 36.

“o artigo 13 da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 – Lei da Ação Popular – passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária *ou considerar que o autor ajuizou a ação com má-fé, intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política*, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas mais honorários advocatícios.(NR)’²⁶

Como justificativa, apresenta-se que:

“o abuso recorrente na propositura de ações constitucionais destinadas à proteção do patrimônio público, além de provocar em algumas situações a inviabilização da própria atividade administrativa, gera situações vexatórias que desgastam irreparavelmente a honra e dignidade de autoridades injustamente acusadas.

[...]

Certo é que característica basilar do Estado Democrático de Direito é o fato de que ninguém está acima da lei. Assim, em caso de autores coletivos que praticam atos com desvios de finalidade, nada mais correto do que a sua devida responsabilização. Atuando de maneira irresponsável, procuradores e autores populares devem arcar com as consequências de atentados à boa imagem e honra dos administradores, nunca sendo demais lembrar que atos de improbidade podem ocorrer em ambos os lados.”

Como se percebe, as críticas ao instituto são constantes. Soma-se a estas citadas a opinião do Prof. Fernando de Azevedo Alves Brito, que afirma:

A grande questão, entretanto, e que é tecnicamente triste de reconhecer, é o absurdo fato de a Lei n. 4.717/65, responsável pela regulação desta ação notável, ainda depois dos avanços instaurados pela vigente Carta de Princípios, permaneça com a sua redação inalterada, desatualizada e sucateada, prejudicando e dificultando, assim, a eficiente utilização deste instituto.²⁷

Pelo exposto, fica clara a necessidade de revisão da Lei 4717/65, adequando-se às novas construções presentes no ordenamento jurídico atual. Como exemplo, tem-se a necessidade de expansão do conceito de cidadania utilizado pela lei, com vistas a adequar-se ao moderno conceito do termo. No entanto, a modificação do texto da lei será inócua caso os cidadãos não tenham a sua disposição outros instrumentos necessários ao efetivo controle do poder público, como o livre acesso a informações públicas claras, a conscientização dos direitos e a educação política nas escolas.

²⁶ Retirado de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=343100>, no dia 14/02/2013, às 16h.

²⁷ Retirado de <http://aprodab.blogspot.com.br/2010/12/acao-popular-ambiental-e-sucateada-lei.html>, no dia 14/02/2012, às 16h.

5. RESULTADO: A PESQUISA JURISPRUDENCIAL REALIZADA E A REFUTAÇÃO DA HIPÓTESE

Visando confirmar ou refutar a tese defendida por inúmeros doutrinadores, propôs-se a realização de uma pesquisa jurisprudencial, com vistas a aferir objetivamente em qual grau o instrumento de suma importância para o Estado Democrático de Direito, como acima demonstrado, é utilizado de forma desvirtuada, como instrumento de denunciamento. Nestes casos, as ações propostas serão obviamente julgadas improcedentes e os seus autores, por sua vez, condenados por litigância de má-fé.

Para isso, foi realizada pesquisa entre os processos originados de ações populares que por qualquer motivo foram objeto de julgamento pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, publicados entre 01/07/2013 a 01/07/2014. O intervalo de apenas um ano foi escolhido por acreditar-se que é tempo suficiente para aferir em qual grau a ação popular estaria sendo proposta de forma manifestamente temerária.

O resultado apontou que, entre as 179 ações populares analisadas pelo Tribunal, seja em caso de Reexame Necessário, Apelação voluntária ou mesmo Agravo de Instrumento, em nenhuma o órgão julgador constatou a existência de litigância de má-fé.²⁸ Esse resultado descarta a hipótese de que a ação popular é utilizada majoritariamente de forma abusiva, embora em alguns casos seja, como demonstrado a seguir.

Em acórdão do TJMG, já decidiu:

Sendo assim, à míngua da necessária comprovação da lesividade ao patrimônio público, bem como da ilegalidade do evento impugnado, manifesto o desvirtuamento da Ação Popular, que, ao contrário de servir à tutela do patrimônio público das entidades descritas na Lei 4.717/65, está sendo utilizada para a defesa de interesse puramente subjetivo.

É de se confirmar, igualmente, a condenação do requerente pela prática de litigância de má-fé, sendo evidente o cunho pessoal da presente contenda [...]. (Ap Cível/Reex Necessário 1.0647.09.105052-4/001, Relator: Des.(a) Barros Levenhagen, 5ª Câmara cível, Data do julgamento: 06/09/2012)

²⁸ A pesquisa realizada tem por base os julgados disponíveis em http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&palavras=%22acao+popular%22&pesquisarPor=ementa&pesquisaTesauro=true&orderByData=0&codigoOrgaoJulgador=&codigoCompostoRelator=&dataPublicacaoInicial=01%2F07%2F2013&dataPublicacaoFinal=01%2F07%2F2014&dataJulgamentoInicial=&dataJulgamentoFinal=&siglaLegislativa=&referenciaLegislativa=Clique+na+lupa+para+pesquisar+as+refer%EAncias+cadastradas...&numeroRefLegislativa=&anoRefLegislativa=&legislacao=&norma=&descNorma=&complemento_1=&listaPesquisa=&descricaoTextosLegais=&observacoes=&linhasPorPagina=10&pesquisaPalavras=Pesquisar, utilizando-se como palavra de busca o termo “ação popular” e descartando-se às vezes em que o termo aparece em julgamento de ação de outra espécie.

É emblemático o caso ocorrido no estado de São Paulo protagonizado por um ex-vereador de Ribeirão Preto. Conforme acórdão²⁹ do próprio Tribunal de Justiça,

Segundo se infere dos autos, após ter seu mandato de vereador cassado por falta de decoro parlamentar, o autor engajou-se em um projeto de vingança contra a Câmara de Vereadores de Ribeirão Preto, seus ex-colegas e a Prefeitura Municipal, que resultou, de acordo com o MM. Juízo *a quo*, em mais de uma centena de ações populares sem qualquer substrato fático. Uma pesquisa no sítio deste Tribunal confirma a profusão de ações populares envolvendo o autor, que vem sendo sistematicamente rejeitadas pela Corte.

[...]

É essa leviandade processual que desvirtua o objeto da Ação Popular como remédio cívico de combate à malversação de recursos públicos, quando ele é convertido em instrumento de desforra política (cassação por falta de decoro público), utilizado aleatoriamente e abusivamente contra os adversários, deixando à mostra somente a vindita contra os adversários, convertendo o palco solene do Judiciário em desditosa arena.

Pelo exposto, tem-se que a ação popular continua sendo instituto de importância fundamental para a consolidação da democracia participativa prevista na Carta Magna, tendo por base o desenvolvimento da cidadania ativa e o controle popular dos atos do Poder Público. Na lição de Elival Ramos³⁰,

Basta, portanto, que se amplie um pouco mais a consciência da importância desse instrumento democrático que o seu manejo se tornará cada vez mais frequente, elevando com isso o sentimento de respeito à causa pública e disseminando a participação do povo no poder

Assim, apesar da sua não utilização comum de forma desvirtuada, percebe-se que ela poderia ser muito melhor utilizada se tivéssemos cidadãos conscientes de seus direitos e deveres e dispostos a fiscalizar os que se dizem representantes do povo.

6. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Após extenso estudo acerca da ação popular, três aspectos merecem especial destaque: a importância do instituto, a refutação da hipótese de ampla utilização abusiva e,

²⁹ Ementa: CONSTITUCIONAL AÇÃO POPULAR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INADEQUAÇÃO. 1. Presta-se a ação popular à invalidade de 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 (art. 5º, LXXIII, CF).

2. Pretensão à condenação dos réus nas penas da Lei de Improbidade Administrativa. Inadmissibilidade. Precedentes. Ação popular utilizada com instrumento de vingança política. Sentença mantida. Reexame necessário desacolhido. (REEXAME NECESSÁRIO No 0252451-09.2009.8.26.0000, 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo. Relator(a): Décio Notarangeli; Data do julgamento: 11/09/2013; Data de registro: 13/09/2013)

³⁰ RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p 253.

por fim, a educação política dos cidadãos e a transparência administrativa como requisitos para o seu aprimoramento.

No primeiro aspecto apresentado, tem-se que a ação popular é importante instrumento de controle da administração pública e defesa de direitos fundamentais titularizados pela coletividade. Não se dispensa, no entanto, a necessidade de atualização de alguns pontos específicos da Lei 4.717/65, como a ampliação dos legitimados ativos para a propositura, com vistas à acolhida de associações de defesa dos direitos difusos e coletivos violados, entidades públicas e pessoas jurídicas, tendo por base a imensa dificuldade encontrada pelo cidadão comum para litigar contra a Administração Pública.

No segundo aspecto, a pesquisa jurisprudencial realizada resultou na refutação da hipótese de que a ação popular fosse comumente utilizada como meio de oposição política na forma de um denunciamento irresponsável. Entretanto, é essa a finalidade de algumas proposições, mas que constituem ínfima minoria das ações propostas.

Em derradeiro, cabe considerar que o melhor aproveitamento deste instrumento de participação política tem como pressupostos a existência de cidadãos informados de seus direitos, da realidade social à sua volta e de transparência nos atos da gestão pública. Neste sentido, o interesse na defesa de direitos que pertencem à toda coletividade exige o desenvolvimento de virtudes republicanas as quais se adquire por meio de um processo de formação política que deve ter início na Educação Fundamental; além do acesso aos atos de gestão pública passíveis de questionamento, o que só é possível quando se tem uma Administração Pública transparente.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ANDREUCCI, Ana Claudia; TEIXEIRA, Carla Noura. Ação Popular como instrumento do viver democrático na Constituição Federal de 1988: reflexões sobre um direito humano fundamental. *In*: FRANCISCO, José Carlos, MESSA, Ana Flávia (Coord). **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 36-54.

BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da Administração. *In*: **Revista de Direito Administrativo / FGV**, vol 38, pp 40-65.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 13ª reimpressão.

BRITTO, Carlos Ayres; **O Humanismo como categoria constitucional**. 1ª reimp. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

CANOTILHO, J. J. G. **Estado de Direito. Cadernos Democráticos**, número 7. Coleção Fundação Mario Soares. Edição Gradiva.

CARDOSO, Regina Luna Santos; SANTOS, Luiz Alberto. **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058956.PDF>>. Acesso em 12/08/2014

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. rev., amp e atual., São Paulo: Atlas, 2012.

DADAM, Luzia Nunes. **Ação popular: controle jurisdicional e razoabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000. 91p.

FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo – Instrumentos processuais coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FERREIRA, Pinto. Da ação popular constitucional. In: **Revista de Direito Público**, vol 20, pp. 32-46.

LORENCINI, Bruno César. A ação popular como instrumento democrático. In: FRANCISCO, José Carlos, MESSA, Ana Flávia (Coord). **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 21-35.

MAGALHÃES, Maria Luisa Costa. Cidadania e ação popular no Brasil: Uma crítica à concepção autoritária de cidadania no tratamento da legitimação para a propositura da ação popular.. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10571>. Acesso em dez 2013.

MANCUSO, R. C. **Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 7ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MARTINS, Fernando. **Controle do Patrimônio Público**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZILLI, Hugro Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20ª ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança – Ação Popular – Ação Civil Pública – Mandado de Injunção – Habeas Data**. 27 ed. Atualizada por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros, 2004.

MINHOTO JÚNIOR, Alcebíades da Silva. **Teoria e prática da ação popular constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985. 79p.

MORAES, Ana Paula; JUNIOR, Gladstone. **A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil**. Revista de estudos jurídicos da UNESP – v. 15, n. 21 – 2011.

Olho Vivo no dinheiro público. Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Controladoria Geral da União. Brasília – DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2013.

RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

REIS, Elisa apud CORRÊA, Darcísio. **A Construção da Cidadania: Reflexões histórico-políticas**. Ijuí – RS: ed. UNIJUÍ, 1999.

RODRIGUES, João Gaspar. Denuncismo e sua relação conflituosa com o Estado de Direito. **Revista Jurídica Consulex**. Ano XVII – Nº 387 – 1º de março de 2013.

SARAIVA, Paulo Lopo. O caráter democrático da ação popular: direito político da cidadania brasileira. In: FRANCISCO, José Carlos, MESSA, Ana Flávia (Coord). **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 13-20.

SILVA, J. A. **Ação Popular Constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 9ª ed, São Paulo, Malheiros, 1993.

SOARES, Mario Bento Martins. Ação Popular (Singularidades e controvérsias do instituto). In: **Revista de Direito Público**. Vol 53-54, pp 179-202.

ZAVASCKI, Teori. **Processo Coletivo: Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 1. 320 p.