CENTRO EDUCACIONAL DE ENSINO SUPERIOR DE PATOS - CEESP
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE PATOS - UNIFIP
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

KAMILA PEREIRA JUSTINO

AUTONOMIA CIDADÃ: A EFETIVIDADE DA AÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

PATOS
2026

KAMILA PEREIRA JUSTINO

AUTONOMIA CIDADÃ: A EFETIVIDADE DA AÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário de Patos – UNIFIP, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Profa. Ma. Monara Michelly de Oliveira Cabral

PATOS

2026

FICHA CATALOGRÁFICA
Dados de Acordo com AACR2, CDU e CUTTER
Biblioteca Central - UNIFIP

Justino, Kamila Pereira.
J96a Autonomia Cidadã: A Efetividade da Ação Popular no Estado Democrático de Direito. / Kamila Pereira Justino. – Patos – PB: UNIFIP, 2026.
54 fls.

Orientador (a): Profª. Meª. Monara Michelly de Oliveira Cabral.
Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação, Bacharelado em Direito.

1. Soberania popular. 2. Cidadania. 3. Ação popular. 4. Julgados jurisprudenciais. I. Título. II. Centro Universitário de Patos – UNIFIP.

UNIFIP/BC CDU: 340
Yasmim Caroline Andrade Nóbrega. CRB 15/1086

KAMILA PEREIRA JUSTINO

AUTONOMIA CIDADÃ: A EFETIVIDADE DA AÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário de Patos – UNIFIP, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.° Ma. Monara Michelly de Oliveira Cabral

Aprovada em 08 de junho de 2026

BANCA EXAMINADORA:

Documento assinado digitalmente
gov.br
MONARA MICHELLY DE OLIVEIRA CABRAL
Data: 15/06/2026 10:38:32-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.° Ma. Monara Michelly de Oliveira Cabral
Orientadora
Centro Universitário de Patos – UNIFIP

VANESSA ERICA DA SILVA SANTOS
Assinado de forma digital por VANESSA ERICA DA SILVA SANTOS
Dados: 2026.06.15 09:56:44 -03'00'

Profa. Dra. Vanessa Érica Da Silva Santos
Examinadora
Centro Universitário de Patos – UNIFIP

Documento assinado digitalmente
gov.br
ANDRE GOMES DE SOUSA ALVES
Data: 15/06/2026 09:50:22-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. André Gomes De Sousa Alves
Examinador
Centro Universitário de Patos – UNIFIP

A Deus e minha família que muito contribuiu para esse momento. DEDICO!

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me conceder força, sabedoria e perseverança ao longo de toda essa jornada acadêmica, permitindo que eu superasse os desafios e chegasse até aqui.

À minha família, expresso minha profunda gratidão pelo apoio incondicional, incentivo constante e compreensão nos momentos mais difíceis. Vocês foram essenciais para que eu mantivesse o foco e a determinação durante todo o percurso.

Aos professores, agradeço por todo o conhecimento compartilhado, pela dedicação e pelo compromisso com a minha formação. Cada ensinamento contribuiu significativamente para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

À coordenação do curso, deixo meu reconhecimento pelo suporte, organização e empenho em proporcionar uma formação de qualidade, criando condições para que este momento fosse possível.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho e para a conclusão deste ciclo. Cada palavra de incentivo, gesto de apoio e ajuda oferecida foi fundamental nessa caminhada.

Meu sincero muito obrigada a todos.

"Bem-aventurados os que têm fome e sede de justiça, porque eles serão saciados"

(BÍBLIA, Mateus 5:6)

RESUMO

Este trabalho analisa a importância da ação popular no estado democrático de direito. O objetivo é analisar a importância da ação popular como instrumento de efetivação da autonomia cidadã no contexto do Estado Democrático de Direito, considerando seus fundamentos legais, sua aplicação prática e seus impactos na participação política e no controle social. O método utilizado é o dedutivo, com o emprego de técnicas de análise bibliográfica e documental, sendo aplicadas abordagens analítica e interpretativa. No Estado Democrático de Direito a soberania popular está vinculada aos direitos fundamentais, tendo como um dos princípios a cidadania, entendida como o direito do cidadão de exercer sua participação em decorrência de instrumentos como a ação popular que confere ao cidadão o poder fiscalizatório, assegurando que o estado não viole garantias individuais e coletivas, direitos difusos e não cause danos ao erário público. Demonstra-se que, não obstante tais desafios e limitações, a ação popular mantém sua importância no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo como símbolo de participação democrática e de controle coletivo direto.

Palavras-chave: Soberania popular; cidadania; ação popular; julgados jurisprudenciais.

ABSTRACT

This paper analyzes the role of the citizen suit (*ação popular*) within the framework of the democratic rule of law. It aims to examine how this legal instrument fosters citizen autonomy by looking at its legal foundations, practical application, and overall impact on political participation and social accountability. Using a deductive approach, the methodology relies on bibliographic and documentary analysis through an analytical and interpretive lens. In a Democratic State, popular sovereignty is inextricably linked to fundamental rights, with citizenship serving as one of its core pillars. Here, citizenship is understood as the right of individuals to take an active part in governance through mechanisms like the citizen suit. This tool empowers citizens with oversight capabilities to ensure the State does not infringe upon individual and collective guarantees, violate diffuse rights, or mismanage public funds. The study concludes that, despite various challenges and limitations, the citizen suit remains a vital component of the Brazilian legal system standing primarily as a symbol of democratic engagement and direct collective oversight.

Keywords: Popular sovereignty; citizenship; citizen suit; judicial precedentes.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9
2 AUTONOMIA CIDADÃ E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS 12
2.1 SOBERANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO 12
2.2 CIDADANIA COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL 16
2.3 INSTRUMENTOS DE EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR 21
3 AÇÃO POPULAR: HISTÓRICO, CONCEITO, OBJETIVOS 26
3.1 HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR 26
3.2 CONCEITO DA AÇÃO POPULAR 29
3.3 OBJETIVOS DA AÇÃO POPULAR 32
4 AÇÃO POPULAR E SUA EFETIVIDADE NA AUTONOMIA CIDADÃ 37
4.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA AÇÃO POPULAR E SEU PAPEL NA DEFESA DOS DIREITOS COLETIVOS 37
4.2 IMPACTO, DESAFIOS E LIMITAÇÕES DA AÇÃO POPULAR NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL 40
4.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DE AÇÕES POPULARES RELEVANTES 43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 50
REFERÊNCIAS 52

1 INTRODUÇÃO

A construção do Estado Democrático de Direito no Brasil trouxe consigo diversos dispositivos destinados a asseverar a participação ativa da sociedade na regência dos assuntos públicos.

Dentre esses instrumentos, a ação popular se sobreleva como uma ferramenta constitucional que outorga ao cidadão comum o direito de suscitar o Poder Judiciário com o propósito de salvaguardar interesses difusos e coletivos, como o patrimônio público, o meio ambiente, a moralidade administrativa e o patrimônio histórico e cultural.

Planeada no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, a ação popular configura uma exteriorização jurídica do princípio da soberania popular e da cidadania ativa.

Não obstante, apesar da sua competência teórica como dispositivo de controle social e exercício da autonomia cidadã, a ação popular ainda faceja importantes entraves em sua efetivação real.

Entre os principais empecilhos estão o desconhecimento generalizado da população sobre o mecanismo, as barreiras de acesso à justiça, a morosidade do Judiciário e o desestímulo à participação política por vias institucionais por parte da sociedade.

Diante disso, surge a necessidade de investigar em que medida a ação popular se constitui, de fato, como um meio eficaz de participação democrática e de fiscalização dos atos estatais.

A ação popular é um instrumento jurídico previsto na CRFB/88 (art. 5º, LXXIII), que permite a qualquer cidadão propor ação judicial visando à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa, entre outros bens coletivos e difusos, tendo em vista que os efeitos dos danos causados a esses bens, atingem a coletividade.

Trata-se de uma forma de participação direta na defesa do interesse público, representando uma via concreta para o exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito.

Essa ação constitucional tem como base legal CRFB/88 (Art. 5º, LXXIII) e a Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), os princípios envolvidos são a participação

democrática, soberania popular, controle da administração pública, responsabilidade do Estado.

Contudo, apesar do seu potencial, questiona-se até que ponto a ação popular pode ser considerada um mecanismo efetivo de exercício da autonomia cidadã no Estado Democrático de Direito?

Tem como objetivo analisar a importância da ação popular como instrumento de efetivação da autonomia cidadã no contexto do Estado Democrático de Direito, considerando seus fundamentos legais, sua aplicação prática e seus impactos na participação política e no controle social.

A pertinência do tema se justifica pela importância da consolidação dos instrumentos de atuação direta como prerrogativas de lisura, deveres e responsabilização do poder público, fundamentos imprescindíveis à consolidação de uma democracia substancial.

Ademais, o presente estudo assiste para o debate sobre o papel do cidadão no sistema jurídico brasileiro e as adversidades da cidadania ativa em uma conjuntura de crescente ceptismo nas instituições e reduzida participação política.

A pesquisa pretende, assim, contribuir para a reflexão crítica sobre a participação popular no sistema jurídico brasileiro e fomentar o fortalecimento da cidadania ativa em contextos democráticos.

Quanto ao método de abordagem a pesquisa utilizará o dedutivo como procedimento lógico e científico na investigação de fenômenos sociais. O método dedutivo parte de princípios gerais, teorias ou leis universais para chegar a conclusões específicas sobre casos particulares. Empregar-se-á também técnicas de análise bibliográfica e documental, pois a primeira consiste no levantamento e análise de obras já publicadas.

O presente estudo dividir-se- á em três seções, sendo o primeiro capítulo com abordagem bibliográfica e documental, com utilização de um método interpretativo, destacando a soberania popular no Estado Democrático de Direito, bem como os princípios fundamentais vinculados a cidadania, ressaltando os instrumentos de exercício da soberania popular.

O segundo capítulo, se preocupa em utilizar-se de um levantamento histórico da ação popular, utilizando-se de recursos bibliográficos e métodos interpretativos e analíticos, demonstrando o viés conceitual e os objetivos da ação constitucional.

No terceiro capítulo, desafios e limitações da ação popular e seu papel na defesa dos direitos coletivos, para além realizar-se-á uma análise jurisprudencial de ações populares relevantes. Utilizando para tanto de uma análise documental e interpretativa e analítica de jurisprudências e normas.

Sendo assim, a ação popular se torna um importante instrumento de participação popular e controle da administração pública, ensejando o fortalecimento da soberania popular no Estado democrático de Direito.

2 AUTONOMIA CIDADÃ E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nesta seção será abordado a soberania popular no Estado Democrático de Direito, demonstrando esta como um dos princípios fundamentais que está vinculado diretamente à cidadania como axioma medular, em que se fará uma apreciação sobre o conceito de cidadania, vinculando assim, aos direitos fundamentais da sociedade.

Será expondo, assim, os mecanismos de exercício da soberania popular. Entre esses instrumentos vale ressaltar a discussão sobre o voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular, que são necessários para a efetivação do exercício da cidadania.

2.1 SOBERANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No Estado Democrático de Direito, a soberania é um dos princípios fundamentais e está intrinsicamente vinculada à vontade popular e ao respeito às normas jurídicas. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, evidenciando, assim que no sistema democrático a soberania deve ser exercida pelo povo, atrelada a lei estabelecida, a justiça e a participação cidadã.

O Estado Democrático de Direito confere assim, três dimensões à soberania, a saber uma dimensão interna, outra externa e a dimensão popular. No aspecto da dimensão interna, que se refere ao poder estatal de estruturar-se e demandar normas no interior de seu território. Todavia, esse poder é circunscrito pela Constituição, pelos direitos fundamentais e pelos instrumentos de contenção democráticos. A supremacia da CRFB/88 inibe que a soberania interna seja executada de maneira discricionária.

Na dimensão externa, o Estado tem a capacidade de agir de modo autônomo no cenário internacional, formalizar acordos e relacionar-se com outras nações pátrias. No entanto, essa insubmissão não é irrestrita, uma vez que o Brasil, como outros Estados modernos, colabora com entidades internacionais e obedece a normas de Direito Internacional, o que objetiva harmonizar soberania e cooperação. Conforme afirma Moraes (2017, p. 23):

> O Estado, portanto, é forma histórica de organização jurídica limitado a um determinado território e com população definida e dotado de soberania, que em termos gerais e no sentido moderno configura-se

> em um poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional.

E na dimensão popular do Estado Democrático de Direito, a soberania é indissociável da participação pública dos cidadãos. A população desempenha o poder por meio do sufrágio, do poder fiscalizatório, do controle social e dos mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular. Consequentemente, a soberania deixa de ser centralizada e passa a ser partilhada entre o Estado e a sociedade. De acordo com Moraes (2017, p. 28):

> O Estado Democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais é proclamado, por exemplo, no caput do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"

A soberania se insere no contexto do Estado Moderno como um dos pilares essenciais e se constitui como um dos elementos vitais para a organização social. Conforme Barroso (2018, p. 57): "em um Estado Democrático de Direito, não subsiste a dualidade cunhada pelo liberalismo, contrapondo Estado e sociedade. O Estado é formado pela sociedade e deve perseguir os valores que ela aponta".

Neste viés de funcionalidade da soberania popular, nas estruturas democráticas modernas, esta exsurge como orientadora das instituições normativas, que limita o exercício da autoridade e legitima a participação popular. De acordo com Martins (2022, p. 130): "Não obstante, somente no final da Idade Moderna é que nasceu aquilo que a doutrina denomina de "Constitucionalismo Moderno": um movimento jurídico cujo objetivo é limitar o poder do Estado através de uma constituição".

Sendo assim, o conceito de soberania popular surge ainda no século XVI, em sua formulação clássica, com os pensadores do Estado Moderno, esse período é marcado por uma visão de soberania vinculada a necessidade de um soberano político e de governança ilimitada, entre esses pensadores se destaca em especial Jean Bondin.

Na proposta tradicional, a soberania popular vai existir enquanto o Estado também existir, sendo assim um preceito unitário, se o Estado perde a soberania, por conseguinte irá desaparecer.

Nesse contexto, o poder é absoluto para o governante, tendo soberania para decidir sobre todas as questões estatais e civis, interferindo inclusive na esfera privada. De acordo com Mendes e Branco (2017, p. 55):

> Os indivíduos, para salvar as suas vidas e preservar os seus bens, teriam instituído um poder soberano comum, que lhes deveria proteger a existência e o desfrute da propriedade e a quem entregariam os seus amplos direitos, de que dispunham no estado de natureza.

Durante o século XVIII, os iluministas ampliam a ideia de configuração política da sociedade, em que o conceito de soberania se desloca do monarca para o povo, base de fundamentação das constituições modernas. Jean-Jacques Rousseau, insere o conceito de soberania popular, pois segundo esse preceito o poder político pertence ao povo, exercido de maneira direta ou por representantes. Como exposto por Mendes e Branco (2017, p. 58):

> No “Contrato Social”, que publicou em 1762, Rousseau sustenta que o poder soberano pertence diretamente ao povo. Pelo pacto social, os indivíduos se transformam em corpo político, renunciando à liberdade natural, mas forjando a liberdade civil, que consistiria “na garantia de estarem [os indivíduos] governados por uma lei genérica, fruto da totalidade do corpo soberano”.

Ao longo dos séculos XIX e XX, com o avanço do constitucionalismo, desvanece a visão de soberania apenas como poder político e passa a ser entendida como um poder jurídico, subordinado a normas, controles institucionais e limites democráticos.

O surgimento dos direitos fundamentais e a edificação do Estado de Direito transformam a soberania em um conceito normativo, que não legitima mais o arbítrio, mas sim a salvaguarda de direitos fundamentais e o respeito aos princípios democráticos.

Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito está em conformidade com as normas jurídicas previamente estabelecidas, que estão atreladas à tutela dos direitos fundamentais, à limitação do poder e à participação popular nas decisões.

A soberania popular passa a ser passa a ser a expressão da autoridade legítima fundada na Constituição e no povo, não sendo apenas um atributo do Estado, mas,

um princípio que orienta toda a estrutura constitucional. Conforme Mendes e Branco (2017, p. 65) “Tudo isso sem prejuízo de se continuar a afirmar a ideia de que o poder deriva do povo, que se manifesta ordinariamente por seus representantes”.

Em uma visão procedimental, a soberania vai se aderindo ao contexto social em que a democracia está vinculada a legitimidade dos direitos sociais, tornando o povo sujeitos provocadores desse direito e de regulação dos procedimentos estatais, como afirma Fernandes (2017, p. 67):

> Com o processo de desencantamento, o Direito moderno se configura como parte de um sistema de normas positivas e obrigatórias; todavia, essa positividade vem associada a uma pretensão de legitimidade, de modo que normas expressam uma expectativa no sentido de preservar equitativamente a autonomia de todos os sujeitos de direito. [...] Temos, então, uma reconstrução da soberania popular, que assume a forma jurídica por meio do processo legislativo democrático, que deve considerar a equiprimordialidade da autonomia jurídica.

Em um processo de evolução histórica a soberania se intitula nas cartas normativas do contexto contemporâneo, como preceito dos princípios fundamentais conforme Novelino, (2014, p. 64):

> As constituições democráticas do século XX surgidas a partir de Weimar, assinala FIORAVANTI, já não se limitavam a organizar os poderes e garantir os direitos por meio da lei. Pretendiam, sobretudo, representar os princípios fundamentais colocados pelo poder constituinte na base da convivência civil, iniciando-se, assim, uma nova fase caracterizada pela busca por instrumentos institucionais capazes de tutelar e realizar esses princípios fundamentais.

No Estado Democrático de Direito, a soberania não é expressão de um poder ilimitado, mas sim o fundamento de uma ordem jurídica orientada pela Constituição, pelos direitos fundamentais e pela participação popular. Sendo assim, está condicionada ao poder fiscalizatório, assegurando que o estado não viole garantias individuais e coletivas, em que os poderem possam fiscalizar um ao outro.

Uma pátria democrática em que a soberania não se reduz ao Estado, em que transparência, organizações da sociedade civil, respeito a integridade reforçam a legitimidade de exercício da soberania, fortalecendo as instituições democráticas e incitando a soberania popular, destacando o papel da cidadania nesse processo. Sendo assim, conforme Bobbio (2025, p. 274):

> O fundamento de uma sociedade democrática é o pacto de não agressão de cada um com todos os outros e o dever de obediência às decisões coletivas tomadas com base nas regras do jogo de comum acordo preestabelecidas, sendo a principal aquela que permite solucionar os conflitos que surgem em cada situação sem recorrer à violência recíproca.

O conceito de democracia está relacionado à vontade dos cidadãos, de acordo com Bobbio (2025, p. 276): “a definição de democracia está representada na expressão “poder em público”, em que os governados podem ter conhecimento das decisões dos governantes.”

De acordo, portanto, com a forma de participação dos cidadãos no governo democrático, destaca-se espécies de democracia. A primeira forma de democracia é a direta, que é o exercício do poder pelo povo sem a intervenção de intermediários, como a democracia na Grécia Antiga mais precisamente os atenienses, de acordo com Bobbio (2025, p. 265): “eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito.”

Enquanto que a segunda espécie de democracia, a semidireta, em que os cidadãos participam elegendo seus representantes e atuando de maneira direta por institutos democráticos, haja visto, o plebiscito, referendo, projeto de lei de iniciativa popular e consultas populares. De acordo com Piovesan e Hernandes (2023, p. 10):

> Na democracia representativa ou indireta, o povo elege representantes devidamente filiados em partidos políticos para a produção das decisões políticas fundamentais do governo. Já a democracia direta ou plebiscitária ou participativa afirmada na Constituição brasileira concretiza-se, dentre outros meios, por meio das técnicas do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, previstas no artigo 14.

Nesse sentido, a democracia apreciada no sistema jurídico brasileiro possui uma confluência das espécies de democracia, tendo assim, uma forma democrática que permite a participação popular, mesmo com a atuação legislativa e de decisões tomadas por seus representantes, demonstrando o fortalecimento da soberania popular.

2.2 CIDADANIA COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL

A cidadania compõe um dos eixos de estrutura das sociedades contemporâneas, não se limitando ao aspecto de pertencimento a uma nação, mas também envolve um agrupamento de direitos, deveres, participação social e cívicas na coletividade. Para Bonavides (2001, p. 89): “Do artigo 1º constam os fundamentos da República Federativa do Brasil, quais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.”

No ordenamento jurídico brasileiro os princípios fundamentais estão expressos no artigo 1º da CRFB/88:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Os princípios fundamentais são basilares e norteadores da norma constitucional e são princípios vinculados ao regime político, possuindo uma função ordenadora, como denota Novelino (2014, p. 357):

> A noção de Estado Constitucional Democrático está indissociavelmente ligada a duas ideias correlatas: a garantia jurisdicional da supremacia material e formal da Constituição e a efetividade dos direitos fundamentais tanto em seu aspecto formal, como em sua dimensão material, com vistas a implementar níveis reais de igualdade e liberdade.

Dessa forma, um dos pilares da democracia é a cidadania, que está expressamente reconhecida como princípio fundamental da República Federativa do Brasil no artigo 1º, parágrafo único, da CRFB/88 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Nesse sentido, a titularidade dos direitos fundamentais expressos na Lei fundamental, está vinculada a condição de cidadão, no caput do art. 5º da Constituição de 1988 está expresso que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

Em um aspecto doutrinário, a cidadania está incorporada aos princípios classificatórios como os que definem a forma, estrutura e fundamentos do Estado

Brasileiro. No qual a CRFB/88 cria a figura de uma democracia de cunho participativo, em que se defende modalidades de participações diretas por meio das ações do povo. Consoante Fernandes (2017, p. 302): “O propósito aqui seria o de criar condições para o desenvolvimento de uma cidadania plena e inclusiva, com livre exercício das liberdades públicas.”

O conceito de cidadania passou por um processo de ampliação na medida em que até o período da Segunda Guerra, ser cidadão significava, ter capacidade de votar e de ser votado, no entanto essa concepção foi estendida a partir da incorporação na Lei Fundamental viés de caráter garantidor e participativo do povo. Conforme Fernandes (2017, p. 307): “Porém, hoje, compreende-se que a cidadania se expressa por outras vias, além da política, se desenvolvendo também por meio dos direitos e garantias fundamentais, ou da tutela dos direitos e interesses difusos.”

A cidadania representa a capacidade dos indivíduos dotados desse controle social que a lei garante constitucionalmente de participar da vida política, social e econômica de seu país, exercendo seus direitos e cumprindo deveres, garantindo o poder de participar dos certames políticos e fiscalizar as ações de seus representantes, atuar em defesa dos interesses coletivos, como também propor mudanças. Para Silva (2016, p. 139): “é no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões de representatividade, que tende a se fortalecer no regime de democracia participativa”.

Nesse contexto, a sociedade é incentivada a buscar seus direitos assegurados pela Constituição, preparando assim, a coletividade para o exercício de sua cidadania, no art. 1º, II, e, no art. 205, determina que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

No sistema democrático, ressalta-se a cidadania como sua base de sustentação e figura o povo como protagonista na manutenção dessa forma de governo, assegurando o papel imprescindível da participação popular nas demandas em benefício da coletividade, conforme Vanzella e Silva Júnior (2017, p. 6): “se a democracia é um bem da soberania popular, a participação dos cidadãos é bem sua marca eminente.” Sendo assim, a soberania do povo é um dos alicerces do sistema democrático.

A democracia exprime uma concepção de transformação que vem dos cidadãos, que devem ser guardiões desse movimento. O reconhecimento da cidadania como princípio fundamental reforça a ideia de que o poder emana do povo e que a legitimidade das instituições está diretamente ligada à participação popular. De acordo com Bonavides (2001, p. 132-133):

> Democracia é igualdade e, em razão disso, princípio social de justiça, que transcende, ao mesmo passo, a natureza meramente política de sua gestação na ciência de Aristóteles. É na idade contemporânea a alma das Constituições. Forma de governo e regime político também. Mas, acima de tudo, direito fundamental da cidadania, direito da quarta geração, que sobe ao cume da hierarquia normativa e pela sua natureza e substância assume a identidade de um princípio. Quem transgride esse direito perpetra uma inconstitucionalidade material, ficando, assim, incurso nas sanções do ordenamento.

Vale destacar que a concepção de cidadania adotada na CRFB/88 é uma premissa incorporada da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como forma de incorporar de maneira mais concreta os referidos direitos fundamentais. Assim aborda Bulos (2025, p. 389)

> O princípio da cidadania credencia os cidadãos a exercerem prerrogativas e garantias constitucionais, tais como propor ações populares (CF, art. 5º, LXXIII), participar do processo de iniciativa de leis complementares e de leis ordinárias (CF, art. 61, caput). Também faculta ao cidadão participar da vida democrática brasileira (status activae civitatis). Daí conectar-se com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único), com as liberdades públicas (CF, art. 5º), com os direitos políticos (CF, art. 14), com o direito à educação (CF, art. 205) etc.

Essa inclusão da cidadania como direito fundamental, retira o indivíduo da condição de mero instrumento do Estado, atribuindo conotação de agente ativo na sociedade democrática. Segundo Tavares (2020, p. 1001) “A limitação do exercício do poder [...] por meio do povo é consectário do constitucionalismo e atende, nessa perspectiva, ao princípio da dignidade da pessoa humana, consagrando de maneira definitiva a cidadania.”

No ordenamento jurídico brasileiro a cidadania pode ser entendida de duas formas, em um sentido amplo e nacional e no sentido estrito de cidadania, versando, assim, que a cidadania está expressa no sistema jurídico conforme Padilha (2020, p. 500):

> Em tempo, é bom esclarecer que existem duas espécies de cidadania. Em sentido amplo (lato sensu), o termo “cidadania” tem por fim abarcar todo e qualquer nacional, e em sentido estrito (strictu sensu), o status de nacional é acrescido dos direitos políticos.6 A cidadania em sentido amplo garante o exercício de qualquer direito fundamental. Já o exercício da cidadania em sentido estrito restringe-se aos direitos políticos.

Dessa forma, a cidadania em sentido estrito é adquirida por meio de um procedimento devidamente previsto nas normas, como destaca Padilha (2020, p. 500)

> Adquire-se a cidadania ativa com o alistamento eleitoral, que consiste em procedimento administrativo, instaurado perante os órgãos competentes da Justiça Eleitoral, visando à verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais e das condições legais necessárias à inscrição como eleitor.

De uma maneira mais específica, o conceito de cidadão não está relacionado apenas ao aspecto da nacionalidade, pois esta tem um conceito mais abrangente, enquanto que cidadania seria restrito. Assim destaca Tavares (2020, p. 834):

> Cidadão é o indivíduo que reúne as condições necessárias para ter e exercer os chamados direitos políticos. Pressuposto básico do cidadão é o de que seja nacional do respectivo Estado. Mas nem todo nacional possui a qualidade de cidadão.

Na esfera jurisdicional, a cidadania como princípio fundamental acarreta uma incumbência do Estado de gestar condições materiais e institucionais para que todos os sujeitos cooperem na vida política e desfrutem de direitos primordiais. Por essa perspectiva, a cidadania estabelece não apenas um status jurídico, mas também um arquétipo de inclusão, participação e igualdade. Em harmonia com Moraes (2017, p. 187:) “São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no status *activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.”

A participação política é uma das manifestações mais notórias da cidadania. Ela abrange não apenas o sufrágio, mas o empenho em debates públicos, a participação em conselhos, movimentos sociais, associações e outras formas de ação coletiva. Uma democracia robusta necessita de cidadãos aptos a exercer criticamente seus direitos, fiscalizar instituições e reivindicar melhorias sociais para o bem-estar de toda a coletividade. Conforme Mendes e Branco (2017, p. 813): “O termo cidadania, entendido tecnicamente, significa exercício de direito de participação da vontade

política do Estado e o controle da Administração, por meio, sobretudo, do voto, da ação popular e do direito de petição.”

Percebe-se então, que a cidadania está continuamente sendo edificada, um processo contínuo que requer a participação ativa da população firmando reivindicação e tutela de direitos fundamentais. Como destaca Fernandes (2017, p. 307) “podemos afirmar que a cidadania não é algo pronto e acabado, mas se apresenta como processo (um caminhar para) de participação ativa na formação da vontade política e afirmação dos direitos e garantias fundamentais, sendo ao mesmo tempo um status e um direito.”

Sendo assim, o titular dos direitos preconizados nas normas, é o povo que o exerce por meio de seus representantes escolhidos de forma indireta, demostrando que o exercício de seu poder está vinculado a sua vontade de participação na esfera civil e de forma direta por instrumentos participativos, concretizando a soberania popular, segundo o art. 14, I, II e III, CRFB/88: “é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Esses instrumentos são necessários para viabilizar o exercício da soberania popular.

2.3 INSTRUMENTOS DE EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR

A construção do Estado Democrático de Direito trouxe consigo instrumentos que asseveram a participação popular e que garantem essa autonomia cidadã, entre eles se destacam o sufrágio universal, o plebiscito, referendo, ações constitucionais em especial a ação popular, ou seja, a iniciativa popular. Como estabelece o art. 61, § 2.º da CRFB/88 estabelecendo a possibilidade de o eleitorado nacional deflagrar processo legislativo de formação de lei, ou seja, uma forma direta de exercício de poder sem intermédio de representantes.

Trata-se, portanto, de mecanismos que asseguram o protagonismo do cidadão na esfera pública, ampliando as formas de intervenção da sociedade civil nas decisões políticas e legislativas. Promovem uma cidadania ativa, consciente e responsável, contribuindo para a legitimação das decisões públicas e para o controle democrático das instituições. Como está previsto no artigo 14, incisos I, II e II da CRFB/88: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto,

com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Sendo assim, o instrumento mais dá acesso a tantas formas de participação na democracia participativa é o sufrágio, que na CRFB/88 está disposto como uma cláusula pétrea, no art. 60, § 4º: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: **I** - a forma federativa de Estado; **II** - o voto direto, secreto, universal e periódico; **III** - a separação dos Poderes; **IV** - os direitos e garantias individuais.” Sendo essa uma inovação da referida Constituição, pois nas Cartas anteriores as cláusulas remetiam a República e a federação, consolidando o voto como item imutável na ordem jurídica vigente, compondo um dos requisitos essenciais para a soberania popular.

Nesse viés, pode -se conceituar voto direto como aquele que o povo por meio de sua livre escolha, elege seus representantes políticos. Esse voto, portanto, apresenta algumas características para que seja considerado válido, a ver o requisito de ser secreto, universal e periódico. Como Martins (2022, p. 422): “Voto direto é aquele em que o povo escolhe diretamente seu representante (governador, presidente, deputado, vereador etc.), sem intermediários.”

O voto secreto é aquele princípio eleitoral em que a escolha de votação não pode ser de ciência de nenhum outro indivíduo que não o votante e isso dificulta as formas criminosas de supressão desse direito. O que nem sempre foi assim no Brasil, vale lembrar a Constituição de 1891, a primeira do período republicano em que o voto era aberto. Destaca Martins (2022, p. 422):

> Voto secreto é o voto sigiloso, contrário do voto aberto. No início da República brasileira, o voto era aberto, o que ensejava grande manipulação por parte dos poderosos de então (originando o chamado “voto de cabresto”), bem como a fraude na apuração eleitoral (originando o chamado “voto de bico de pena”).

No aspecto de universalidade do voto, destaca-se a característica de ser destinado a todos aqueles que supram os requisitos estabelecidos pela lei em questão sobre o alistamento eleitoral, esse alargamento do direito de voto por muito tempo foi restrito no Brasil, sendo possível visualizar que alguns grupos da sociedade como analfabetos, mulheres ficavam a margem desse direito destinado ao cidadão. Conforme Martins (2022, p. 422): “O voto feminino só surgiu com o Código Eleitoral

de 1932. Durante a Constituição de 1824 o voto era censitário (somente os mais ricos poderiam votar). Em algumas Constituições brasileiras anteriores os mendigos e os analfabetos eram proibidos de votar.”

E sobre a temporalidade do sufrágio, em que este se caracteriza por ser periódico, pois os eleitores escolhem de tempos em tempos seus representantes, vale salientar que o mandato dos representantes pode ser alterado por emenda constitucional, mas a periodicidade do voto não. Em consonância Barroso (2018, p. 113):

> Note-se que a referência ao voto secreto visa a proteger a liberdade de participação política, que deve estar imune a injunções externas indevidas. A qualificação universal abriga a ideia de igual participação de todos e o caráter periódico reverencia um dos aspectos do ideal democrático-republicano, que é o controle popular e a alternância do poder.

No entanto, a obrigatoriedade do voto não é cláusula pétrea, sendo obrigatório no Brasil para a maioria das pessoas (os maiores de 18 e os menores de 70 anos), conforme o art. 14 da CRFB/88. Destaca Dantas (2024, p. 62): "Os direitos fundamentais foram consideravelmente ampliados. Prevê, por exemplo, o voto direto, secreto, universal e periódico como cláusula pétrea. Estende o direito de voto, em caráter facultativo, para os analfabetos e aos maiores de 16 (dezesseis) e menores de 18 (dezoito) anos de idade.” Nesse sentido o voto pode ser exercido não apenas nas eleições, mas também nos plebiscitos e referendos.

Outro instrumento de exercício da soberania popular é o plebiscito, uma vez que é mecanismo da democracia direta, no qual o povo é consultado antes de uma determinada decisão política ou institucional ser acolhida, seria uma forma de controle social de constitucionalidade e está previsto na CRFB/88 no art.14, inciso I. Conforme Padilha (2020, p. 496): “É instrumento de consulta prévia do povo, antes da aprovação de um ato legislativo ou administrativo sobre matéria de acentuada relevância constitucional, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha submetido.”

Por ser uma forma de exercício direto de controle de constitucionalidade popular, o que for decidido em plebiscito tem caráter vinculante, portanto o Congresso Nacional deve acatar tal escolha. De acordo com Moraes (2017, p.191): “o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional”.

Tem como fim conceder que a população manifeste sua vontade de forma direta, norteando o Poder Estatal antes da implementação de medidas que afetem a estrutura do Estado, a disposição política ou a rede social.

Vale destacar que o Congresso Nacional tem legitimidade para convocar plebiscitos, previsto na CRFB/88 no artigo 49, com exceção dos casos previstos na própria Constituição.

O referendo também é um importante instrumento de exercício da soberania popular, de acordo com Moraes (2017, p. 191):

> O referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva).

O precípuo fim do referendo é ensejar que a sociedade corrobore, ratifique ou revogue decisões de grande importância política ou social. Ele atua como um controle democrático sobre o poder legislativo e o executivo, assevera que resoluções suscetíveis somente sejam sustentadas se possuir a égide popular.

Como destaca o art. 2 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. “Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”

Conforme Moraes (2017, p. 191): “Saliente-se, novamente, que por se tratar de exercício da soberania, somente àqueles que detiverem capacidade eleitoral ativa será permitido participar de ambas as consultas.”

E a iniciativa popular também consta como instrumento de exercício direto da cidadania, que possibilita ao cidadão deflagrar o processo legislativo, conforme Padilha (2020, p.497): “no art. 13, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.709/1998, o projeto de lei de iniciativa popular deve conter um tema, como também não pode ser recusado por erros formais, cabendo sua correção por parte do órgão responsável.”

A iniciativa popular é o mecanismo pelo qual uma parcela de cidadãos coordena, elabora e apresenta um projeto de lei ao Legislativo, desde que cumpridos determinados requisitos formais.

Dessa forma, amplifica a participação política dos cidadãos ao admitir que a própria sociedade sugira mudanças legislativas, sobretudo em temas de relevante interesse social está prevista no o art. 61, §2º da CRFB/88.

Possui requisitos formais a serem cumpridos para a sua efetivação a saber: assinatura de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional; assinaturas distribuídas por pelo menos cinco estados; em cada estado, no mínimo 0,3% dos eleitores devem assinar; o projeto deve ser apresentado à Câmara dos Deputados. Não obstante ser um dispositivo de participação direta, a aprovação não é automática: está sujeita à da decisão dos congressistas. Depois de supridos esses requisitos, o projeto é enviado à Câmara dos Deputados, onde segue o processo legislativo convencional.

Na seção seguinte, abordar-se-á um levantamento histórico e conceitual da Ação Popular, demonstrando enfaticamente os seus objetivos essenciais e indispensáveis para o entendimento da ação popular constitucional.

3 AÇÃO POPULAR: HISTÓRICO, CONCEITO, OBJETIVOS

Nesta seção, será abordado um levantamento histórico da ação popular, referenciando a origem desse mecanismo social de intervenção cidadã, remetendo ao contexto latino de seus primórdios e consequentemente como se deu o processo de evolução conceitual e forma de atuação ao longo de contextos históricos diversos.

Será exposto um viés conceitual da ação popular, demonstrar-se-á o alargamento de sua concepção e demonstrando sua acessibilidade quanto instrumento jurídico, sua relação com sua base constitucional.

Abordar-se-á os objetivos, constatando a ligação do objeto da ação popular com a legitimidade dos cidadãos na sua propositura, visando a autonomia coletiva para intervir e realizar controle sobre os atos da administração pública.

3.1 HISTÓRICO DA AÇÃO POPULAR

A Ação Popular possui raízes históricas no mundo antigo ocidental, remontando ao Direito Romano, pois na Roma antiga o fato do indivíduo pertencer a um determinado *gens*, isto possibilitaria a concessão da cidadania, cabendo aqui especificar o conceito de gens conforme Cademartori e Cademartori (2007, p. 69):

> Se na fase antiga de Roma as gens englobavam todas as pessoas, homens e *mulheres* que descendiam de um ancestral comum, na fase republicana a “gens era assumida como um conceito de caráter jurídico, tendo o seu fundamento na geração através de matrimônio legítimo, com as presunções jurídicas que por tradição a este se coligam.”

A ação popular tem sua origem remota no direito romano. Segundo Novelino (2014, p. 586): “Na *actio* romana, em que a regra era a tutela de um direito individual e pessoal, as ações populares eram uma exceção na qual se admitia a defesa, pelo indivíduo, de um interesse de toda a coletividade”.

O sistema republicano romano estava fragmentado em vários cargos para funções que seriam exercidas por indivíduos pertencentes a condição de cidadão romano e estas funções teriam prazos determinados, não sendo permitido a recondução da mesma pessoa de forma sucessiva. De acordo com Barroso (2018, p. 26):

> O ideal constitucionalista de limitação do poder foi compartilhado por Roma, onde a República se implantou em 529 a.C., ao fim da monarquia etrusca, com a Lei das Doze Tábuas. O poder militar e político romano estendeu-se por quase todo o Mediterrâneo, mas sua estrutura jurídica e instituições políticas seguiram sendo as de uma cidade-Estado, com as decisões concentradas em um número limitado de órgãos e pessoas.

Conforme Barroso (2018, p.26), “a despeito de seu caráter aristocrático, o poder na República era repartido por instituições que se controlavam e temiam reciprocamente.” Nessa perspectiva, já se consentia que aqueles indivíduos considerados cidadão dentro da República Romana pudesse provocar a atuação do Estado para a defesa de interesses coletivos e da coisa pública (*res publica*).

De acordo com Araújo e Nunes Júnior (2021, p. 241) “Apesar de a sociedade de então sequer possuir plenamente delineada a noção de Estado, não era de estranhar a existência desse instituto, cujo objetivo final residia na proteção da *res publica*.” Portanto, a ideia de público estava vinculada aos interesses dos cidadãos romanos.

Essa percepção preambular tinha como fundamentação a participação direta do povo na vigilância dos atos desempenhados pelos governantes, premissa essa, utilizada nos fundamentos de legislações elaboradas posteriormente com bases no direito romano antigo.

Em uma origem mais próxima a ação popular remonta ao século XIX, nas intituladas Leis comunais da Bélgica de 1836 e da França de 1837, conforme Fernandes (2017, p. 643), "Era permitido que o cidadão comparecesse em juízo na defesa do interesse comum, pro indiviso, por intermédio de *actionis popularis*, tais como a *albo corrupto*, cuja finalidade era punir civilmente quem alterasse o escrito do pretor.” Nessa premissa, o cidadão poderia comparecer em juízo para defender interesses da comunidade.

No Brasil, a ação popular surge na Constituição de 1934, como é demonstrado na norma em questão no artigo 113:

> “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistência, a segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes: [...] 38) Qualquer cidadão será parte legitima para pleitear a declaração de nullidade ou annullação dos actos lesivos do patrimonio da União, dos Estados ou dos Municípios.”

No entanto com o advento da Constituição de 1937, a ação popular desaparece, de acordo com Mendes e Branco (2021, p. 99):

> A Constituição eliminou a justiça federal de primeira instância, reduziu os direitos fundamentais proclamados no diploma anterior e desconstitucionalizou o mandado de segurança e a ação popular. No plano do controle de constitucionalidade, o art. 96, parágrafo único, estabelecia que o Presidente da República poderia submeter uma decisão do Supremo Tribunal Federal declaratória da inconstitucionalidade de lei à revisão pelo Parlamento, que poderia afirmar a constitucionalidade do diploma e tornar sem efeito a decisão judicial.

A ação popular volta na Constituição de 1946 (art. 141, parágrafo 38), “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.” Como destaca Mendes e Branco (2021, p. 99)

> Dessa forma, a ação popular já se configura como um mecanismo de acesso popular no controle jurisdicional das ações governamentais. A Constituição de 1946 exprimiu o esforço por superar o Estado autoritário e reinstalar a democracia representativa, com o poder sendo exercido por mandatários escolhidos pelo povo, em seu nome, e por prazo certo e razoável. Reavivou-se a importância dos direitos individuais e da liberdade política.

A Ação Popular vai percorrer um longo caminho no ordenamento jurídico brasileiro, como estaque o recepcionamento desse dispositivo na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, segundo Borges e Figueira (2019), no artigo 141, § 38, qualquer cidadão pode ser parte legítima para pleitear ação de anulação de atos lesivos ao patrimônio público federal, estadual e municipal.

A Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965 que regula a ação popular, estabelecendo quem pode demandar tal propositura da ação, bem como as finalidades e objetivos.

Conforme o artigo 1º na referida lei, a ação manejada tendo como parte legítima os cidadãos, que visa tutelar o patrimônio não apenas da União, Estados e Municípios, mas também entidades e empresas que são custeadas por esses entes, mesmo pessoas jurídicas subsidiadas por essas entidades públicas, já que por meio suas prerrogativas conferem aos seus subsidiados a vinculação à legalidade pública.

E a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 manteve a ação popular, recepcionando tal dispositivo que obstante conforme Borges e Figueira (2019, p.7):

> “no entanto não especificava quais entidades seriam protegidas, usando o termo genérico "patrimônio das entidades públicas", de certa forma a generalização trazida pela nova constituição criava uma lacuna na lei, o que por sua vez acabava por não fornecer a proteção adequada às entidades públicas.

A ação popular também aparece positivada na Emenda Constitucional n° 01 de 1969, artigo 153, parágrafo 31, “Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.”

Com a promulgação da CRFB/88, prevê a ação popular e a enaltece como direito fundamental, pois passa a constar no Título dos direitos fundamentais. Destarte Nunes Junior e Araújo (2021, p. 136):

> Logo, repete-se, o termo *direitos fundamentais* afigura-se como o único apto a exprimir a realidade jurídica precitada, pois que, cogitando-se de direitos, alude-se a posições subjetivas do indivíduo, reconhecidas em determinado sistema jurídico e, desta feita, passíveis de reivindicação judicial.

Sendo assim, a lei da ação popular se configura como um instrumento essencial na defesa do interesse público e para o fortalecimento da democracia. Devendo desta forma ter um entendimento acerca do conceito aprofundado da ação popular de acordo com o sistema jurídico brasileiro.

3.2 CONCEITO DA AÇÃO POPULAR

A ação popular é conceituada como uma ação constitucional, é um meio processual colocado à disposição de qualquer cidadão para anular atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

No que se observa em relação ao objeto da ação popular tem um caráter dúplice, de acordo com Nunes Júnior e Araújo (2021, p. 66):

> O objeto da ação popular é duplo: a) anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou das entidades de que o Estado participe, ou da moralidade administrativa, ou do meio ambiente, ou do patrimônio histórico e cultural; b) condenação dos responsáveis pelo ato

> invalidado, e dos que dele se beneficiaram, ao pagamento de perdas e danos.

Consiste, portanto, em um remédio constitucional de natureza civil, com finalidade preventiva ou repressiva, que está voltado para a defesa e proteção de bens jurídicos de caráter difuso ou coletivo. Conforme destaca Fernandes, (2017, p. 644):

> A ação popular é uma ação constitucional de natureza civil, atribuída a qual quer cidadão, que visa a invalidar atos ou contratos administrativos que causem lesão ao patrimônio público ou ainda à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico e cultural e ao meio ambiente.

Sendo assim, a ação popular é ação constitucional, haja visto que consta na CRFB/88 em seu artigo 5º, inciso LXXIII, demonstrando que sua atuação representa um status elevado no recente ordenamento jurídico brasileiro.

Destacar-se-ão pressupostos que estão vinculados ao conceito da ação popular, nesse sentido primeiramente ressalta-se que ação constitucional é um dispositivo processual previsto expressamente na Constituição Federal que tem como propósito tutelar direitos fundamentais e assegurar a supremacia da Constituição, principalmente diante de atos ilícitos ou impróprios cometidos por entes da administração pública ou por particulares no exercício de funções públicas.

A ação popular integra o que se nomeia de sistema de garantias constitucionais, operando como dispositivo de defesa do cidadão e da ordem constitucional. Por meio dela, procura-se tornar efetivos os direitos e garantias fundamentais, impedindo que continuem apenas como previsões abstratas no texto da norma constitucional.

Nesse sentido, a ação de controle constitucional pode ser entendida como um expediente jurídico relevante para a concretização do Estado Democrático de Direito, já que possibilita o controle dos atos estatais, afiança o cumprimento d que está estabelecido no texto constitucional e fortalece a proteção dos direitos fundamentais.

No caso da ação popular, por ser uma ação constitucional e está expressa na norma, a qual vai nortear o meio a ser seguido para combater atos lesivos da administração pública, que pode ocorrer contra o patrimônio público, sendo esse não apenas caracterizado como bens financeiros.

Ressalta-se que essa lesão necessariamente não se configura apenas ao aspecto material, destarte Fernandes (2017, p. 644):

> A lesão ao patrimônio público não é somente ao erário público, como ocorre em diversos momentos de intervenção (patrimônio material do Poder Público), mas, inclusive, ao intitulado patrimônio imaterial em toda a sua dimensão, seja cultural, histórica, ambiental e moral".

Desta forma, tem-se uma ampliação do conceito de patrimônio público, e essa dilatação abarcou não apenas os bens materiais, mas também aqueles que atingem princípios da administração pública e bens que são de benefício de todo o meio social e cultural destinados ao benefício da coletividade. Visando esse acautelamento, as normas preconizam não apenas bens financeiros, outrossim difusos e coletivos, conforme Moraes (2021, p. 144):

> O art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal proclama que 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.

A ação popular se configura como instrumento constitucional em que ampara o cidadão no seu direito de intervir diretamente em ações que causem danos a coletividade, já que os meios de tutelar ou anular os atos públicos estão estendidos e disponíveis no ordenamento jurídico. Sendo assim, como destaca Moraes (2021, p. 145):

> O objeto da ação popular é o combate ao ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público, sem, contudo, configurar-se a *ultima ratio*, ou seja, não se exige o esgotamento de todos os meios administrativos e jurídicos de prevenção ou repressão aos atos ilegais ou imorais e lesivos ao patrimônio público para seu ajuizamento.

Nesse sentido, de forma conceitual, a ação popular pode ser designada como o direito concedido a qualquer cidadão, no pleno exercício de seus direitos políticos, de ingressar em juízo com o objetivo de anular atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público. Como destaca Fernandes (2017, p. 644) sobretudo a "ação popular não consiste apenas na possibilidade de anulação de atos lesivos ao patrimônio público, mas também na possibilidade de declaração de nulidade dos mesmos [...]".

A ação constitucional da ação popular além de tutelar a defesa do patrimônio público, passa a ser um instrumento de proteção à moralidade administrativa, em consonância com a evolução jurídica apoiada e recepcionada pelo sistema jurídico brasileiro. Sobre a definição da tipificação dos atos lesivos a serem objeto da ação

popular junto ao poder judiciário a fim de realização de sua cessação, assim destaca Moraes (2017, p. 145):

> A Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em seu art. 4º, apesar de definir exemplificativamente os atos com presunção legal de ilegitimidade e lesividade, passíveis, portanto, de ação popular, não excluiu dessa possibilidade todos os atos que contenham vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade ou tenham sido praticados por autoridade incompetente.

Nesse aspecto, a ação popular adquire uma dupla função, pois a ampliação de seu conceito fez emergir espécies diferentes de ação popular, pois vai tutelar a ameaça e a lesão já praticada, como destaca Fernandes (2017, p. 644):

> A rigor, não existe apenas uma espécie de ação popular. A ação popular pode ser preventiva, quando houver a ameaça de lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural ou ao meio ambiente, visando a uma ordem impeditiva. Ou repressiva, na hipótese da existência de lesão ao patrimônio público, moralidade administrativa, patrimônio histórico-cultural ou meio ambiente, objetivando, a ação, uma determinação eminentemente corretiva.

Outra perspectiva importante da definição de ação popular está relacionada à sua natureza jurídica. Refere-se à uma ação de caráter constitucional e coletivo, ainda que sua propositura seja realizada individualmente, visto que o bem jurídico tutelado pertence à coletividade, tornando-a um instrumento que fortalece a democracia participativa.

Como aborda Fernandes (2017, p. 650): “A ação popular não admite reconvenção. Isso se deve à posição do cidadão que ajuíza a ação que, [..] não age na defesa de direito próprio, mas de direito de toda a coletividade.” Nesse sentido, os efeitos da decisão da ação popular é *erga omnes,* se aplicando a toda coletividade, se estendendo a terceiros que não participaram diretamente da ação ou que não participaram de sua propositura.

3.3 OBJETIVOS DA AÇÃO POPULAR

A ação popular afigura-se como um dos mais expressivos mecanismos de controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, tendo como precípuo intuito de asseverar a tutela do interesse público frente a atos ilícitos ou

abusivos perpetrados pelo Poder Público ou por particulares em cooperação com este.

O objetivo basilar da ação popular é a anulação ou declaração de nulidade de atos administrativos ilegítimos e danosos ao patrimônio público. Conforme Moraes (2017, p. 144-145): “Assim sendo, a finalidade da ação popular é a defesa de interesses difusos, reconhecendo-se aos cidadãos *uticives* e não *utisinguli*, o direito de promover a defesa de tais interesses”.

Outro objetivo significativo da ação popular é a salvaguarda da moralidade administrativa, compreendida como a incumbência de agir de forma ética, honesta e transparente por parte dos agentes públicos. De acordo com Mendes e Branco (2021, p. 394):

> A Constituição prevê a ação popular com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou aos bens de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Considerando-se o caráter marcadamente público dessa ação constitucional, o autor está, em princípio, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 5º, LXXIII, da CF/88).

Igualmente nos episódios em que não haja agravo financeiro direto ao erário, a ação popular pode ser aplicada para tolher procedimentos que transgridam padrões éticos e implicam no comprometimento da firmeza da sociedade na Administração Pública. De acordo com Bulos (2025, p. 494) “indenizar o patrimônio do proprietário, na forma da lei, pois a prática abusiva de atos expropriatórios acarreta o uso de medidas judiciais, tais como o mandado de segurança e a ação popular.”

Por conseguinte, o instrumento corrobora a ideia de que a legalidade administrativa precisa estar indissociavelmente vinculada à moralidade, pois os princípios da administração pública se tornam indissociáveis, tendo em vista o seu caráter harmônico.

Ademais, a ação popular tem como objetivo a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, conforme taxativamente previsto na norma constitucional. Tendo em vista que o patrimônio que está vinculado ao interesse coletivo é passível de ser defendido por ação, conforme Borges e Figueira (2019, p. 13):

> Outro ponto importante e que devemos nos ater é o fato de que uma vez consumado o ato lesivo, a ação popular será impetrada visando a correção e a reparação deste ato, porém, caso o ato lesivo ao meio ambiente ainda não tenha ocorrido, ou embora ocorrido não gerou

> danos, a ação popular pleiteará a suspensão desses atos, prevenindo assim que sejam estes consumados e que venham a causar danos.

Esse alargamento do objeto da ação popular demonstra seu ajustamento às reivindicações coetâneas no sistema jurídico hodierno, certificando a indispensabilidade da tutela de bens difusos e coletivos imprescindíveis ao bem-estar social e ao *ethos* cultural da sociedade.

A ação popular da mesma forma possui como objetivo fomentar a participação ativa do cidadão na fiscalização dos atos estatais, consolidando a democracia participativa, conferindo à sociedade seu papel de atuação direta em tais ações. Conforme Bulos (2025, p. 402):

> A finalidade instrumental das liberdades públicas permite ao particular reivindicar do Estado:
> •o cumprimento de prestações sociais (saúde, educação, lazer, moradia etc.);
> •a proteção contra atos de terceiros (segurança, inviolabilidade de domicílio, dados informáticos, direito de reunião etc.); e
> •a tutela contra discriminações (desrespeito à igualdade, proibição ao racismo, preconceito religioso, distinções de sexo, origem, cor etc.).

Ao consentir que indistintamente qualquer cidadão, no pleno desempenho de seus direitos políticos, ajuizar a ação, o ordenamento jurídico encoraja as contenções sociais e a participação da sociedade na supervisão da coisa pública. Conforme Nunes Júnior e Serrano (2021, p. 64):

> Mais que um direito público subjetivo, autônomo e abstrato, a ação popular é tida como um direito político do cidadão brasileiro, na medida em que proporciona a ele a possibilidade de controle dos atos da Administração Pública. Trata-se de instrumento de participação popular na fiscalização da gestão dos negócios da nação.

Nessa perspectiva, a ação popular não somente ampara bens jurídicos, como também instrui para o exercício da cidadania. Conforme Mendes e Branco (2021, p. 394): "A ação popular é um instrumento típico da cidadania e somente pode ser proposta pelo cidadão, aqui entendido como aquele que não apresente pendências no que concerne às obrigações cívicas, militares e eleitorais que, por lei, sejam exigíveis".

A ação popular, juntamente com o direito de sufrágio em eleições, plebiscitos e referendos, e como também a iniciativa popular de norma e o direito de articulação

e participação de partidos políticos, constituem formas de exercício da soberania popular, que estão em conformidade com os artigos 1º e 14º da CRFB/88.

Os dispositivos antes mencionados, proporciona à população, de forma direta, atuar na função fiscalizatória do Poder Público, alicerçado no princípio da legalidade dos atos administrativos e na concepção de que a República é do povo. Como destaca Mendes e Branco (2021, p. 8130): “O termo cidadania, entendido tecnicamente, significa exercício de direito de participação da vontade política do Estado e o controle da Administração, por meio, sobretudo, do voto, da ação popular e do direito de petição”.

A legitimidade ativa da ação popular é reservada ao cidadão, percebido como aquele que detém aptidão eleitoral ativa, assim dizendo, que esteja regularmente inscrito como eleitor. De acordo com Melgaré (2018, p. 30):

> De outra banda, o caput do artigo 14 da Constituição Federal, que normatiza os direitos políticos, assegura que a soberania popular se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto. De onde se conclui que as expressões sufrágio e voto não são utilizadas pelo legislador constituinte como sinônimas. Mas sufrágio universal identifica o direito subjetivo público que não estabelece qualquer discriminação, diferença, entre os cidadãos, assegurando a qualidade de ser tanto eleitor quanto eleito, bem como de participar das atividades que envolvem o poder do Estado. A expressão voto, por seu turno, expressa a prática, o desempenho, do sufrágio. Pelo voto, que decorre do direito de sufrágio, tem-se a opinião de cada eleitor, ou seja, a manifestação de vontade dos eleitores.

A exigência de ser eleitor ativo, potencializa o viés democrático da ação, e concomitantemente a distingue de outras ações coletivas, como a ação civil pública, cuja legitimidade é atribuída a determinados órgãos e entidades. De acordo com Fernandes (2017) a legitimidade ativa é do cidadão, sendo esse o indivíduo que possui capacidade eleitoral ativa, e para a comprovação de sua quitação eleitoral, devendo ser juntado o título de eleitor com os devidos comprovantes de votação atualizados.

No que concerne à legitimidade passiva, podem constar no polo passivo tanto agentes públicos quanto particulares que tenham colaborado ou tenha sido favorecido do ato nomeado lesivo. O polo passivo contempla como destaca Fernandes (2017) a legitimidade passiva é atribuída as pessoas jurídicas de direito público e privado, como também autoridades, administradores e funcionários das entidades públicas e beneficiários diretos.

Portanto, a ação popular busca frustrar danos sequentes ao interesse público, agindo como instrumento de ordem preservativa, ao propiciar a suspensão de atos possivelmente lesivos antes mesmo da concretização do prejuízo.

Por conseguinte, seus objetivos confluem para a confirmação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, reforçando seu aspecto indispensável de defesa do interesse coletivo e de fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Conforme Fernandes (2017, p. 645-646):

> Não podemos mais concordar com o entendimento clássico de que a lesão ao patrimônio público seria apenas por ilegalidade, conforme o posicionamento de que apenas seria viável a ação popular quando da ocorrência do binômio lesividade-ilegalidade. Acreditamos que a discussão (ou mesmo o debate) em torno do pretenso caráter subjetivo (da vagueza) da concepção de imoralidade já estaria por demais ultrapassada, na medida em que a moralidade foi alçada a princípio constitucional presente no art. 37 da CR/88 (e, portanto, como norma constitucional) e se coloca, atualmente, na doutrina e na jurisprudência dotada de parâmetros de aferição (ainda que os mesmos sejam criticáveis). Nesses termos, consideramos a moralidade administrativa (patrimônio moral) como objeto autônomo da ação popular que poderá existir mesmo sem lesão ao erário público.

Sendo assim, ação popular possui finalidades que excedem a mera supressão de atos administrativos, imputando-se um papel preponderante na efetivação da cidadania e da probidade administrativa.

Na seção seguinte abordar-se-á a ação popular como mecanismo de efetiva atuação na autonomia cidadã, embasando a partir de seus fundamentos jurídicos, como também os possíveis entraves para a efetiva promoção da transparência administrativa, realizando para isso uma análise jurisprudencial de ações populares relevantes, para se conhecer sua efetivação na prática.

4 AÇÃO POPULAR E SUA EFETIVIDADE NA AUTONOMIA CIDADÃ

Na presente seção aborda-se os fundamentos jurídicos da ação popular, destacando as normas no âmbito constitucional, ou seja, como essa ação está prevista na CRFB/88, bem como no aspecto infraconstitucional, com destaque para a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que vai disciplinar os pressupostos, legitimidade, objeto e efeitos.

Será demonstrado também, os impactos, desafios e limitações da ação popular e seu papel na defesa dos direitos coletivos, para além realizar-se-á uma análise jurisprudencial de ações populares relevantes.

4.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA AÇÃO POPULAR E SEU PAPEL NA DEFESA DOS DIREITOS COLETIVOS

A ação popular é um mecanismo de controle jurisdicional, integra um dos mais importantes instrumentos de participação democrática direta no ordenamento jurídico brasileiro, possibilitando ao cidadão figurar de forma ativa na fiscalização dos atos da Administração Pública.

Seu fundamento jurídico está visceralmente ligado à salvaguarda do patrimônio público e à proteção dos direitos coletivos, operando como um meio de suporte social na fiscalização da atuação da gestão pública e de materialização do regime de soberania popular. Conforme Barroso (2018, p. 57): “a existência da ação popular e da ação civil pública, que se prestam à tutela dos interesses gerais da sociedade, mesmo quando em conflito com interesses secundários do ente estatal ou até dos próprios governantes”.

O fundamento jurídico constitucional encontra-se no artigo 5º, inciso LXXIII, da CRFB/88, que assegura aos cidadãos o direito de ajuizar ação popular objetivando à cessação de atos danosos ao patrimônio público ou de instituição de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Sendo, portanto, um dispositivo que vincula a participação do povo à efetividade de sua judicialização.

Nesse sentido, no âmbito constitucional, o fundamento jurídico da ação popular consiste em norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, que corrobora o

princípio da soberania popular ao admitir o cidadão como sujeito legitimado para a tutela do interesse público. De acordo com Barroso (2018, p. 138):

> Em uma proposição, a doutrina da efetividade pode ser assim resumida: todas as normas constitucionais são normas jurídicas dotadas de eficácia e veiculadoras de comandos imperativos. Nas hipóteses em que tenham criado direitos subjetivos - políticos, individuais, sociais ou difusos são elas, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição.

Assim, a ação popular pode ser distinguida como ação de controle constitucional. “O direito de ação e as ações constitucionais e infraconstitucionais constituem as garantias jurídicas dos direitos constitucionais e os principais mecanismos de efetivação das normas constitucionais quando não cumpridas espontaneamente”. (Barroso, 2018, p. 138).

Por tanto, a Constituição prevê a ação popular como objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público, aos bens públicos, à moralidade administrativa e ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Desta forma, Branco e Mendes, (2017, p. 394: “A ação popular é um instrumento típico da cidadania e somente pode ser proposta pelo cidadão, aqui entendido como aquele que não apresente pendências no que concerne às obrigações cívicas, militares e eleitorais que, por lei, sejam exigíveis.”

No plano infraconstitucional, o fundamento jurídico da ação popular está presente de forma basilar na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que disciplina seus pressupostos, legitimidade, objeto e efeitos, se configurando como instrumento de defesa do interesse público.

Levando em consideração os bens públicos a serem tutelados pela ação popular, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 4.717/65 determina que, “Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

A referida lei que regula a ação popular estabelece que o autor da ação deve comprovar sua condição de cidadão, mediante a apresentação do título de eleitor, reafirmando o caráter político-jurídico do instituto. Conforme Branco e Mendes (2017, p. 494):

> A ação popular é um instrumento típico da cidadania e somente pode ser proposta pelo cidadão, aqui entendido como aquele que não apresente pendências no que concerne às obrigações cívicas, militares e eleitorais que, por lei, sejam exigíveis.

Dessa forma, os sujeitos passivos da ação popular serão os representantes ou atuantes no serviço público em benefício da população, como informa o artigo 6º da lei da ação popular,

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

Conforme Novelino (2014, p. 587), os sujeitos a serem demandados na ação popular são obrigatoriamente imersos na esfera pública ou com vínculo,

> A Lei da Ação Popular estabelece um extenso rol de legitimados passivos (Lei 4.717/1965, art. 6°) que abrange, de uma forma geral, entes da Administração Pública direta ou indireta e pessoas jurídicas que, de algum modo, administrem verbas públicas. Em regra, exige-se a presença, no polo passivo, da pessoa jurídica de direito público a que pertencer a autoridade que deflagrou o ato impugnado ou em cujo nome foi este praticado.

Para mais, determina como objeto da ação os atos administrativos ilícitos ou ilegítimos que causem lesão aos bens jurídicos protegidos, alargando a tutela para além do mero patamar patrimonial, incluindo bens imateriais. Conforme discorre Novelino, (2014, p. 588): “A ação popular tem como objeto o ato de caráter administrativo ou a ele equiparado. Para estes fins, considera-se o ato de efeitos concretos praticado pela Administração Pública, incluídos aqueles realizados sob a égide do direito privado”.

No que se diz respeito ao seu papel na proteção dos direitos sociais, a ação popular se incorpora na microestrutura de tutela coletiva, em paralelo com a ação civil pública, do mandado de segurança coletivo e de outros instrumentos processuais dedicados a resguardar os interesses difusos, pois estes estão relacionados à efeitos que atingem toda a coletividade.

Conquanto detenha legitimação ativa limitada ao cidadão supostamente de forma individual, seu propósito perpassa interesses particulares, visando à guarda de bens jurídicos de titularidade difusa ou social, que fazer parte da sociedade de maneira

geral. A ação popular passa a empreender-se não somente como instrumento de proteção da fazenda pública, outrossim como uma via assertiva de valores fundamentais da ordem constitucional.

4.2 IMPACTO, DESAFIOS E LIMITAÇÕES DA AÇÃO POPULAR NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A ação popular possui um caráter de remédio constitucional no que permeia as ações de proteção aos interesses coletivos, sejam eles direcionados a proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e também do meio ambiente e patrimônio histórico e cultural.

A ação popular caracteriza-se como um significativo mecanismo jurídico de atuação ativa do cidadão na verificação dos atos da Administração Pública, cumprindo um papel relevante na observância da transparência e na evolução do controle social.

Com previsão constitucional e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, a ação popular compreende o conjunto de dispositivos democráticos dedicados à proteção do interesse público e à efetuação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme Silva, (2023, p. 10): “o princípio da legalidade é essencial Estado Democrático de Direito, pois permeia os atos administrativos que devem subordinar-se a lei.” Esse dispositivo, se emolda dentro dos instrumentos que conferem ao cidadão um papel atuante em demandas de interesse coletivo, observando os critérios para sua propositura.

A influência da ação popular na efetivação na lisura da administração pública observa-se, no primeiro plano, na viabilidade do cidadão contestar por via judicial atos estatais com potencial lesivos ao patrimônio público, visando o respeito à lei, à moralidade administrativa, a sua atuação dentro dos limites estabelecidos pelo legislador, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, pois tem impacto direto na sociedade.

Ao submeter tais atos ao controle do poder judiciário, a ação popular concorre para a possibilidade das deliberações administrativas e para os encargos decorrentes da função dos agentes públicos, operando como instrumento para coibir práticas ilícitas ou abusivas. Como destaca Moraes (2017, p. 278): “a conduta transgressora

dos agentes públicos, em privilegiar-se dos recursos públicos, é causa de improbidade administrativa, resultando em ações de punições e sanções.”

Nesse sentido, o instituto age de forma preventiva e pedagógica, incentivando maior acautelamento e conformidade com as normas legais na atuação estatal, evitando o desrespeito às nomas constitucionais e infraconstitucionais.

No contexto das contenções sociais, a ação popular robustece a ideia de cidadania ativa, ao assentir o cidadão como agente fiscalizador dos bens públicos. Tal mecanismo estende a participação popular para além dos canais políticos tradicionais, como o voto, permitindo uma atuação direta e concreta na defesa de interesses coletivos. Para Fernandes (2017, p. 647): “O cidadão ajuizaria a ação popular em seu nome para a defesa de direitos de terceiros. no caso de direitos difusos da coletividade. Ou seja, direitos do povo (da coletividade) a um governo honesto.”

Desta forma, a ação popular propicia um fortalecimento do controle externo da Administração Pública, suplementando os sistemas institucionais de controle, como os tribunais de contas e o Ministério Público. De acordo com Fernandes (2017, p. 648)

“O Ministério Público, [...], não tem a legitimidade para propor ação popular, porém terá legitimidade para propor ação rescisória referente ao decidido na ação popular, de acordo, obviamente, com os requisitos previstos no CPC.”

Não obstante aos seus efeitos positivos, a ação popular enfrenta desafios relevantes que restringem sua efetividade na promoção da transparência e do controle social. Um dos principais entraves consiste na complexidade técnica e processual da ação constitucional, que confunde o cidadão comum ao acessar o Poder Judiciário. Conforme Fernandes (2017, p. 649-650):

> o procedimento será o ordinário previsto no Código de Processo Civil, e não o especial como nas outras ações constitucionais, [...] o mesmo será desenvolvido com algumas ressalvas e especificidades (normas modificativas) trazidas pela própria Lei n° 4.717/65.

Demandando o conhecimento de termos jurídicos especializados, aliada à morosidade processual, pode desencorajar o ajuizamento da ação e afetar negativamente a sua função preventiva, sobretudo diante de atos administrativos de célere execução.

Outro desafio significativo está relacionado à desconformidade de informações entre o cidadão e a Gestão Pública. Ainda que a CRFB/88 proponha a validação do

princípio da publicidade e o direito de acesso à informação, nem sempre os dados necessários à propositura da ação popular são facilmente acessíveis.

A deficiência na transparência ativa e as adversidades em obter a documentação formais podem ser entrave a capacidade do cidadão de demonstrar a ilegalidade ou a lesividade do ato impugnado, debilitando a eficácia do controle social exercido por meio da ação popular.

Outrossim, a própria disposição legal da ação popular inflige limitações estruturais ao instituto. A legitimação ativa reservada ao cidadão eleitor exclui outros agentes sociais importantes, como associações civis e movimentos sociais, que poderiam subsidiar de maneira mais estruturada e técnica para a defesa do interesse social. Conforme Melgaré (2018, p. 48):

> A Constituição apresentaria uma lógica sistemática que enuncia a cidadania, a capacidade para exercício de direitos políticos e o preenchimento pleno das condições de elegibilidade como pressupostos sucessivos para a participação completa na formação da vontade política do Estado.

Para mais, a imposição de comprovação de ilegalidade ou ilegitimidade do ato administrativo, associada à interpretação restritiva de alguns tribunais, pode diminuir o alcance da tutela jurisdicional pretendida. De acordo com Moraes (2025, p. 238)

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

A restrição do objeto da ação popular também é apontada pela doutrina como fator de limitação de sua atuação. Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado os bens jurídicos tutelados, a ação popular ainda apresenta sobreposição parcial com outros instrumentos de tutela coletiva, como a ação civil pública.

Em diversos momentos, a predileção pela atuação do Ministério Público por meio da ação civil pública revela-se mais eficaz, explicado por sua estrutura institucional e maior capacidade investigativa, o que culmina por relegar a ação popular a um papel subsidiário.

Não obstante tais desafios e limitações, a ação popular mantém sua importância no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo como símbolo de participação democrática e de controle coletivo direto. Conforme Araújo e Nunes Júnior (2021, p. 242)

> Assim, diferentemente do que outrora se sustentou, o autor popular não milita como substituto processual. Antes, veicula por meio dessa ação direito próprio, determinado pela titularidade subjetiva da prerrogativa constitucional de ter o patrimônio público, ao qual o administrado está relacionado, gerido de forma honesta. O desrespeito a esse preceito provoca lesão de caráter individual, legitimando o cidadão à propositura da ação popular.

Portanto, seus efeitos no incentivo à transparência não devem ser mensurados apenas pelos resultados quantitativos de ações ajuizadas ou julgadas procedentes, como também precisa ser avaliada pelo seu valor metafórico e normativo, ao assegurar o direito do cidadão de fiscalizar e interrogar sobre atos do poder público.

Nesse sentido, por conseguinte, percebe-se que a ação popular representa um importante mecanismo, no entanto insuficiente de forma individualizada, para a efetivação plena da transparência e do controle social. Dependendo, assim, de outros mecanismos jurisdicionais de controle, para fortalecer o acesso às informações e simplificar os meios de participação cidadã. De acordo com Araújo e Nunes Júnior (2021, p. 244)

> Pelos dispositivos mencionados, verifica-se que há um sistema infraconstitucional, consubstanciado na Lei n. 4.717/65, que busca o resultado do processo, como forma de garantir o comportamento imputado de lesivo ou mesmo de convalidá-lo como correto. A busca, portanto, da decisão na ação popular é garantia constitucional, como visto pelos dispositivos processuais mencionados.

Nesse cenário, o aperfeiçoamento das normas e a ampliação da conscientização social sobre a ação popular se demonstram fundamentais para substanciar o papel da ação popular na consolidação do Estado Democrático de Direito.

4.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DE AÇÕES POPULARES RELEVANTES

A ação popular está consagrada constitucionalmente no ordenamento jurídico brasileiro, possui seu processamento e objetivos estabelecidos por lei infraconstitucional, estando à disposição do eleitorado para buscar o controle das ações públicas e fortalecer a soberania popular.

Neste contexto, a análise jurisprudencial das ações populares evidencia-se como meio crucial para entender a forma como as cortes vêm interpretando e aplicando esse instrumento constitucional, assim como os entraves e alcances atribuídos ao instituto na prática jurisdicional.

A ação popular pode ser utilizada em casos de nulidade de contratos celebrados pela administração pública que violem a legalidade e provoquem danos ao erário, causando como consequência prejuízos ao patrimônio público, como versa o julgado a seguir, pois diante da função fiscalizadora da ação popular, bem como da crescente perspectiva dos cidadão que os contratos danosos ao erário público também são prejudiciais à efetivação na prestação de serviço aos cidadãos, logo são prejudicados diretamente por esses contratos defeituosos legalmente, sendo assim, para analisar a ocorrência de tais práticas judicializadas por ação popular, o julgado a seguir demonstra que tais ações não podem ser desprezadas, pois penaliza quem mais necessita dos serviços públicos.

> RECURSOS DE APELAÇÃO - AÇÃO POPULAR DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO CONTRATOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAL DE BURITAMA CÂMARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL PENALIZADO COM A PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO EM DUAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIOS DIVERSOS PRETENSÃO À NULIDADE DOS REFERIDOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS POSSIBILIDADE - PRETENSÃO À CONDENAÇÃO DOS RÉUS AO RESSARCIMENTO DO PREJUÍZO ACARRETADO AO ERÁRIO PÚBLICO POSSIBILIDADE - DESERÇÃO RECONHECIDA NÃO CONHECIMENTO. 1. Benefícios da assistência judiciária gratuita, em favor da parte ré, (Jélvis Ailton de Souza Scacalossi, Osvaldo Custódio da Cruz e o Dr. Sílvio Roberto Seixas Rego), indeferidos, em Segundo Grau de Jurisdição. 2. A parte ré, apesar de regularmente intimada, não providenciou o recolhimento do preparo recursal. 3. Deserção, caracterizada e reconhecida, nos termos do disposto no artigo 1.007 do CPC/15. 4. Ação popular, julgada procedente, em Primeiro Grau de Jurisdição, para o seguinte: a) reconhecimento da nulidade dos contratos administrativos, celebrados entre a Câmara Municipal de Buritama (representada à época pelos respectivos presidentes, Jélvis Ailton de Souza Scacalossi e Osvaldo Custódio da Cruz) e o advogado, Dr. Sílvio Roberto Seixas Rego; b) condenação da parte ré ao ressarcimento do prejuízo acarretado ao Erário Público, de forma solidária, no valor de R$ 366.000,00; c) autorização para a expedição de comunicação ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; d) não sobreveio a condenação da parte ré ao pagamento dos ônus decorrentes da sucumbência. 5. Sentença, recorrida, ratificada. 6. Recursos de apelação, apresentados pela parte ré, Jélvis Ailton de

> Souza Scacalossi, Osvaldo Custódio da Cruz e o Dr. Sílvio Roberto Seixas Rego, não conhecidos. (TJSP, APELAÇÃO Nº 1000365-42.2020.8.26.0097, Rel. Francisco Bianco, j. 10/07/2024).

Para que contratos celebrados com a administração pública tenham validade, é preciso que o particular atenda a requisitos, bem como que a própria administração faça a devida observância, neste caso, contrariando as normas e causando prejuízo ao erário público, pode ser pleiteada as ações populares e com êxito judicial, com a punição dos transgressores.

Sobre os atos que podem ser objeto de ação popular de acordo com Moraes (2025, p. 236):

> A Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em seu art. 4º, apesar de definir exemplificativamente os atos com presunção legal de ilegitimidade e lesividade, passíveis, portanto, de ação popular, não excluiu dessa possibilidade todos os atos que contenham vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade ou tenham sido praticados por autoridade incompetente (Lei nº 4.717/65, art. 1º).

Como um dos objetivos principais da ação popular é a defesa dos bens públicos, e estes estão associados destacadamente a prejuízos ao patrimônio, abordado por Araújo e Nunes Júnior (, p. 241):

> Em primeiro lugar, aponta no sentido de que a ação popular, como instrumento de proteção do patrimônio público, tem alicerce na noção de lesividade, ou seja, demonstrada a diminuição ilegal do patrimônio público, teremos razão bastante para o ajuizamento da ação. O ato deve ser lesivo e ilegal.

A jurisprudência evidencia a fiscalização por parte do eleitor diante de um ato da administração que violou a legalidade nos contratos administrativos que devem seguir o estabelecido por lei em que não se deve contratar com agentes particulares penalizados com a proibição de contratar com o poder público, sendo inegável a necessidade de ressarcimento dos prejuízos ao erário público. É o que decidiu a turma do seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

> APELAÇÃO. Ação popular. Irregularidade no processo de dispensa de licitação prévio à contratação de empresa com o escopo de prestar serviços atinentes à realização dos concursos públicos. Sentença de primeiro grau que julgou procedente a ação popular para: i) declarar a nulidade do contrato administrativo nº 149/2023, firmado entre a Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá e o Instituto de Cultura,

> Desenvolvimento Educacional, Promoção Humana e Ação Comunitária (INDEPAC); ii) declarar a nulidade dos concursos públicos decorrentes dos editais nº 01/2024, 02/2024 e 03/2024 da Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá; iii) determinar a devolução integral aos candidatos dos valores pagos a título de taxa de inscrição nos referidos concursos. 1.DIREITO ADMINISTRATIVO. Licitação e contrato administrativo. Contratação de instituição dita sem fins lucrativos para organizar concursos públicos. Contratação direta, por meio de processo de dispensa de licitação, com arrimo na inteligência do comando inserto no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, vigente na época. Elementos de prova que induzem à conclusão de que a empresa contratada com dispensa de licitação não atende ao requisito previsto no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, concernente na 'inquestionável reputação ético-profissional'. 1.1. Provas coligidas pelo autor popular trazem indícios que corroboram a conclusão acima mencionada, destacando-se os documentos de fls. 93/97, dos quais se extrai que houve decisão judicial determinando a suspensão do contrato firmado pelo INSTITUTO DE CULTURA, DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL, PROMOÇÃO HUMANA E AÇÃO COMUNITÁRIA INDEPAC com o Município de São João Batista, Santa Catarina, ante a apuração de diversas irregularidades. [...] 3. Duvidoso se de fato se trata de instituição sem fins lucrativos, forçoso o reconhecimento de que sua contratação pelo MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ para organizar os concursos públicos previstos nos editais nºs 01/2024, 02/2024 e 03/2024, da Prefeitura de Mongaguá de forma direta, por meio do processo de dispensa de licitação, violou a inteligência do comando inserto no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, imperiosa, assim, a anulação. 4. Sentença mantida. Recursos não providos. (TJSP, APELAÇÃO Nº 1001953-14.2024.8.26.0366, Rel. Oswaldo Luiz Palu, j. 19/11/2025).

Dessa forma, se evidencia que a decisão demonstra o êxito em buscar o judiciário a fim de reverter ato lesivo a direito constitucional, bem como lesiona o próprio direito administrativo no que tange à legalidade dos contratos, isso reverbera nos prejuízos causados à coletividade.

Em outro julgado, demonstra-se também a atuação popular no combate a atos da administração pública que violam a legalidade de contratação com dispensa de licitação, fato esse que ocasiona lesão ao patrimônio público, como se observa no julgado seguinte.

> DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame: 1. Ação popular ajuizada por Fernando Cesar de Lima Moreira e Alexandre José Freitas contra o Município de Cruzeiro e outros, alegando contratação indevida da Fundação Carlos Marcello Caetano, sem licitação, para cobrança da dívida ativa municipal, causando prejuízos ao erário. Requerem nulidade do contrato nº 64/2010 e ressarcimento dos danos. II. Questão em Discussão: 2. A

> questão em discussão consiste em: (i) nulidade da sentença por falta de apreciação dos pedidos contra réus pessoas físicas e decisão ultra petita ao incluir o contrato nº 01/2021; (ii) prescrição quinquenal alegada pela Fundação; (iii) legalidade da contratação por dispensa de licitação; (iv) ressarcimento de eventuais danos causados ao erário. III. Razões de Decidir: 3. A sentença foi parcialmente procedente, declarando a nulidade do contrato nº 64/2010 e prorrogações, mas sem ressarcimento ao erário, vez que os serviços foram prestados. 4. A contratação direta analisada não se enquadra na dispensa de licitação prevista no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, pois não há nexo entre o objeto contratado e a hipótese legal. 5. A cobrança da dívida ativa é competência privativa do Estado, por meio de seus órgãos administrativos e procuradores, não podendo ser delegada à entidade sem fins lucrativos. 6. A restituição dos valores repassados à Fundação é devida, vez a contratação é ilegal e que o Município deixou de auferir a totalidade de sua Dívida Ativa. IV. Dispositivo e Tese: 7. Parcial provimento ao recurso da Fundação para afastar a suspensão do contrato nº 01/2021. Provimento ao recurso dos autores populares para manter a nulidade do contrato nº 64/2010 e para condenar os réus ao ressarcimento dos danos ao erário. Tese de julgamento: 1. Nulidade do contrato nº 64/2010. 2. Ressarcimento dos danos ao erário. Legislação Citada: Lei nº 4.717/65, art. 11; Lei nº 8.666/93, art. 24, XIII; CPC, art. 85, § 11. (TJSP, Apelação Cível nº 1000779-62.2017.8.26.0156, Rel. Magalhães Coelho, j. 11/11/2025).

Infere-se, que a decisão proferida beneficia os indivíduos de maneira coletiva ao tornar o negócio jurídico entre a administração pública e outra parte diversa, demonstrando que esses atos podem ser anulados, sendo suscitados pelo cidadão por via ação popular.

Sendo assim, o entendimento reconhece o desvio da administração em contratar ilegalmente empresa e que em decorrência de tal medida tenha causado prejuízos financeiros, estes devem ser ressarcidos integralmente. Observa-se nesse sentido, a importância da soberania popular em buscar fiscalizar e evitar ilegalidades que prejudicam o andamento das instituições públicas que atendem aos interesses coletivos.

A ação popular também atua em defesa de bens difusos, ou seja, nos atos que causam danos ao meio ambiente e que seus impactos atingem a coletividade, é o que se observa na jurisprudência em destaque.

> AGRAVO DE INSTRUMENTO AMBIENTE MEIO AÇÃO POPULAR JULGADA PROCEDENTE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONDENAÇÃO DOS RÉUS AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - PLEITO DA MUNICIPALIDADE DE PARCELAMENTO DO DÉBITO APENAS

> EM RELAÇÃO À METADE DO VALOR DEVIDO POSSIBILIDADE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA PELO MUNICÍPIO SÚMULA 652, DO STJ DECISÃO REFORMADA RECURSO PROVIDO. Considerando que o executado, intimado, manteve-se inerte e, ainda que seja atribuição da Municipalidade garantir a tutela do meio ambiente equilibrado, nos termos dos arts. 23, VI, e 225, ambos da CF, sendo a responsabilidade do Município, conquanto solidária, de execução subsidiária, conforme decidido pelo C. STJ (REsp. nº 1.071.741/SP e Súmula nº 652, do STJ), é possível que haja o parcelamento do débito em relação à metade do valor devido, sendo pertinente o acolhimento do recurso para reformar a r. decisão agravada. (TJSP, Agravo de Instrumento Nº 2056518-05.2025.8.26.0000, Rel. Paulo Ayrosa, j. 14/04/25).

Diante disso, a ação popular permite impedir danos ao meio ambiente e ao patrimônio artístico e cultural, velando pelo bem da coletividade em preservá-los e impedir que bens difusos sofram com ações danosas, objetivando também que os prejuízos causados sejam reparados.

A ação popular confere a qualquer cidadão o direito de judicializar contra a administração pública quando esta exceder em seus atos, demonstrando abuso de poder frente às suas reais e legais funções, possibilitando ao cidadão comum impugnar tais abusos, prevalecendo o que determina a lei. Observando o julgado abaixo, verifica-se a visão de combatividade, tolhendo a discricionaridade da administração pública no que não lhe é permitido.

> AÇÃO POPULAR (66) 0800077-05.2020.8.15.0091 [Abuso de Poder] AUTOR: FRANCISCO DE ASSIS PERAZZO REU: MUNICIPIO DE TAPEROA. [...] Trata-se de Embargos de Declaração (ID 92013557) opostos pela ASSOCIAÇÃO em face da sentença de PARAIBANA DOS CRIADORES DE CAPRINOS E OVINOS - APACCO mérito proferida no ID 90211484, que julgou procedente o pedido formulado na presente Ação Popular para declarar a ilegalidade do Decreto Municipal nº 025/2018. A sentença embargada concluiu que o referido decreto, ao declarar determinada área como de expansão urbana, tratou de matéria submetida à reserva legal, a qual exige a edição de lei em sentido formal, e não de mero ato do Poder Executivo, o que foi corroborado por informação da Câmara Municipal (ID 58969548), que atestou a inexistência de autorização legislativa para o ato. [...] No mais, mantenho integralmente os demais termos da sentença embargada (ID 90211484), que julgou procedente o pedido para declarar a ilegalidade do Decreto Municipal nº 025/2018. (TJPB, Processo nº 0800077-05.2020.8.15.0091, Vara Única de Taperoá, Juiz Carlos Gustavo Guimarães Albergaria Barreto, j. 22/03/2022).

Percebe-se assim, que o ajuizamento das ações populares foi de fato realizado por cidadão que verificaram desvios legais dos atos da administração pública, e que

por meio da ação popular se tronou viável a sua anulação, bem como o ressarcimento ou a cessação de prejuízos causados pelos mesmos.

Diante das apreciações dos julgados apresentados, percebe-se que a ação popular pode ser um instrumento utilizado pelo cidadão para reverter atos lesivos, que reverberam em mudanças no seu meio social, beneficiando a coletividade, por vezes retirando esses sujeitos de um abandono governamental e jurisdicional.

Essa divulgação da efetividade das ações populares, manejadas de forma precipuamente pelos cidadãos, demonstra que a conscientização na sua utilização viabiliza a maior participação popular, bem como conduz a autonomia cidadã.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Estado Democrático de Direito as bases da sociedade democrática estão alicerçadas nos princípios fundamentais em que se destaca a soberania, sendo está vinculada ao interesse popular e às disposições legais.

Sendo assim, a soberania está associada ao princípio fundamental da cidadania, que está expressamente prevista na CRFB/88, embasando o poder do povo perante as normas jurídicas, titulando os direitos fundamentais à condição de cidadão. Dessa forma, para o exercício de soberania popular é necessário a legitimação como cidadão.

No nosso ordenamento jurídico atual o ser cidadão está vinculado a titularidade eleitoral, ou seja, ser legítimo eleitor, possuir o direito de sufrágio e exercê-lo conforme as prerrogativas da lei. Para o efetivo exercício da cidadania tem-se a observação de instrumentos de exercício da soberania popular previstos na legislação, a saber o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Dessa forma, a iniciativa popular possibilita ao cidadão deflagrar o processo legislativo. Nessa perspectiva, se ressalta a ação popular, mecanismo esse em que qualquer cidadão pode acional o poder judiciário para anular atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A ação popular é constitucional, haja visto que consta na CRFB/88 em seu artigo 5º, inciso LXXIII, como também possui lei própria Lei nº 4.717/65, constituindo assim, como um importante instrumento de controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito.

Contudo, a ação popular enfrenta desafios que insurge entraves ao seu efetivo manejo por parte da população, não obsta a questão da complexidade técnica em seu processamento, dificultando ao cidadão comum realizar seu ajuizamento. Destacando ainda, a própria imposição da condição de ser cidadão para ser parte legítima.

Outro fator de sua limitação encontra-se no fato de ser um instituto ainda não disseminado no contexto popular, haja visto ser um mecanismo que para ser ativado preconiza o entendimento e conscientização do cidadão, sendo esse um obstáculo, pois é necessário que a provocação para a defesa e controle dos atos administrativos tenham origem no seio social.

Não obstante tais desafios e limitações, a ação popular mantém sua importância no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo como símbolo de participação democrática e de controle coletivo direto. Ao verificar os resultados das jurisprudências analisadas, observa-se que mesmo diante de todos os empecilhos a ação popular ao ser manejada cumpre seu papel de controle e proteção aos bens públicos.

A jurisprudência apresentada demonstra que o cidadão ao manejar ações populares cumpre o papel que a própria previsão constitucional lhe confere, assumindo destaque de autonomia na proteção de patrimônio público e bens difusos e coletivos, visando impedir ou ressarcir danos ao erário público, pois tais atitudes lesivas atingem a sociedade de maneira negativa, impedindo por vezes, o acesso da população aos serviços públicos. A ação popular, portanto, permite que os cidadãos se tornem autônomos e soberanos no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. rev. e atual. Santana de Parnaíba [SP]: Manole, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. 1. ed. Barueri: Atlas, 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORGES, Fernanda Rodrigues; Figueira, LUIZ CARLOS. **Ação popular como instrumento de defesa do meio ambiente.** Revista Direito & Realidade, v.7, n.8, p.9-21/2019.

BRASIL. *Constituição (1934).* **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 de jan 2026.

BRASIL. *Constituição (1946).* **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 jan 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 jan 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 de novembro de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 16 nov 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. Vara Única de Taperoá. **Processo nº 0800077-05.2020.8.15.0091.** Juiz Carlos Gustavo Guimarães Albergaria Barreto. Julgado em: 22 mar. 2022. Disponível em: https://www.tjpb.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2056518 05.2025.8.26.0000**. Relator: Paulo Ayrosa. Julgado em: 14 abr. 2025. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br. Acesso em: 15 fev 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça DE São Paulo. **Apelação Cível nº 1000779-62.2017.8.26.0156**. Relator: Magalhães Coelho. Julgado em: 11 nov. 2025. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 1001953-14.2024.8.26.0366**. Relator: Oswaldo Luiz Palu. Julgado em: 19 nov. 2025. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 1000365-42.2020.8.26.0097**. Relator: Francisco Bianco. Julgado em: 10 jul. 2024. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2026.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. Biblioteca Digital. Acesso em: 23 fev 2026.
CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sergio. **Mutações da cidadania**: da comunidade ao estado liberal. Revista Sequência, nº 55, p. 65-94, dez. 2007.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Foco, 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JUSPODIVM, 2017.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MELGARÉ, Plínio. **Direito constitucional: organização do Estado brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2018. Biblioteca Digital. Acesso em: 08 fev 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional.** 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

NUNES Júnior, Marcelo Sciorilli, SERRANO Vidal. **Manual de processo constitucional.** São Paulo: Almedina, 2021.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PIOVESAN, Flavia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. **Democracia**: Proteção Constitucional e Internacional. São Paulo: ExpressaJur, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional. São Paulo. Editora: Juspodium, 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VANZELLA, José Marcos Miné; SILVA JÚNIOR, Gabriel Alves da. **Democracia participativa, deliberação e cidadania: da Grécia aos nossos dias. Rev. de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Maranhão, v.3, n.2, p. 89-110, jul/dez. 2017.